

ЗАТВЕРДЖЕНО
Наказ Вищого навчального закладу
Укоопспілки «Полтавський університет економіки
і торгівлі»
08 липня 2015 року № 152-Н

Форма № П-4.04

ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД УКООПСІЛКИ
«ПОЛТАВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ І ТОРГІВЛІ»

Інститут економіки, управління та інформаційних технологій
Форма навчання заочна
Кафедра правознавства

Допускається до захисту
Завідувач кафедри _____ Г. В. Лаврик
(підпис) (ініціали, прізвище)
«__» _____ 2020 р.

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему «ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ
ОРГАНІВ ВЛАДИ»

спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»
освітня програма «Публічне адміністрування»

Виконавець роботи: Антоненко Ярослава Олексіївна

(підпис, дата)

Науковий керівник: Солдатенко Оксана Володимирівна

(підпис, дата)

Рецензент: Крикун Віктор Борисович
(прізвище, ім'я, по батькові)

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ.....	6
1.1. Система місцевого управління в Україні	6
1.2. Спільні та відмінні ознаки державного та самоврядного управління.....	24
1.3. Взаємодія органів державного та самоврядного управління	29
РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВА ОСНОВА ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ	36
2.1. Аналіз особливостей правового становища місцевих державних адміністрацій.....	36
2.2. Поняття і правовий статус місцевого самоврядування в Україні... ..	50
2.3. Специфіка взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування	56
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	66
3.1. Проблемні питання діяльності місцевих державних адміністрацій, їх посадових осіб	66
3.2. Проблемні питання діяльності органів місцевого самоврядування та напрями їх вирішення	79
3.3. Напрями удосконалення організаційно-правового забезпечення місцевих органів управління.....	83
ВИСНОВКИ.....	88
РЕКОМЕНДАЦІЇ	93
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	95

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Необхідною умовою стабільного розвитку суспільства та ефективного функціонування держави є забезпечення балансу загальнодержавних інтересів з інтересами населення регіонів і територіальних громад. Конституція України закріпила дві системи влади на місцях: місцеві державні адміністрації, які є місцевими органами виконавчої влади, та місцеве самоврядування, як публічну владу територіальних громад.

Конституція України гарантує місцеве самоврядування і тим самим не допускає можливості його підміни місцевими державними адміністраціями. Демократизація всіх сфер суспільного життя та побудова громадянського суспільства в Україні неможливі без проведення децентралізації і деконцентрації державних функцій і повноважень та втілення в життя принципів реального місцевого самоврядування.

Отже, питання взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, необхідність утворення такої моделі управління, яка об'єднає широкий місцевий демократизм зі стабільною, відповідальною і сильною політикою держави на місцях, набувають особливої гостроти.

Діяльність місцевих органів влади досліджували такі автори як С. Вировий, Т. Ганцюк, Ю. Мальчин, В. Соколов, Л.В. Бондарчук, Б.П. Андрусюк, Н.Р. Нижник, В.Д. Бакуменко та інші. Однак зараз ми перебуваємо на стадії активного реформування децентралізації та місцевого самоврядування, тому тема дослідження є досить актуальною.

Мета роботи – запропонувати напрями удосконалення організаційно-правового забезпечення місцевих органів влади.

Для досягнення поставленої мети необхідно розв'язати такі **задачі**:

1. Розглянути систему місцевого самоврядування в Україні.
2. Визначити спільні та відмінні ознаки державного та самоврядного управління.

3. Дослідити взаємодію органів державного та самоврядного управління.
4. Здійснити аналіз особливостей правового становища місцевих державних адміністрацій.
5. Визначити поняття і правовий статус місцевого самоврядування в Україні.
6. З'ясувати специфіку взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.
7. Визначити проблемні питання діяльності місцевих державних адміністрацій, їх посадових осіб.
8. Визначити проблемні питання діяльності органів місцевого самоврядування та напрями їх вирішення.
9. Розробити напрями удосконалення організаційно-правового забезпечення місцевих органів управління.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування.

Предметом дослідження є організаційно-правові засади діяльності місцевих органів влади.

Методи дослідження. У роботі використано загальнонаукові і спеціально-наукові методи пізнання, конкретне поєднання яких обумовлене метою й завданнями дослідження. Використання формально-логічного методу дозволило визначити, уточнювати і доповнювати окремі поняття категорії і тим самим впорядкувати понятійно-категоріальний апарат. У всіх розділах роботи використовувалися методи формальної й змістовної логіки, зокрема методи аналізу та синтезу, дедукції та індукції, аналогії та узагальнення тощо.

Наукова новизна обумовлюється тим фактом, що у вказаній роботі набули подальшого розвитку питання удосконалення діяльності місцевих органів влади в Україні на сучасному етапі.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що висновки роботи розширюють наукові уявлення про місцеве самоврядування в Україні, можуть бути корисними у подальших дослідженнях:

– у науково-дослідницькій сфері – результати роботи можуть стати підґрунтям для подальшої розробки концепції місцевого самоврядування, загальнотеоретичних досліджень природи громади, взаємодії місцевого самоврядування з державою та органами місцевого самоврядування;

– у правотворчій сфері – висновки та пропозиції можуть бути використані при розробці системи законодавства, що регулює діяльність місцевого самоврядування;

– у навчальному процесі – положення й висновки дипломної роботи можуть бути використані при підготовці підручників, навчальних посібників, викладанні відповідних навчальних дисциплін.

Магістерська робота включає вступ, 3 розділи, висновок, рекомендації, список використаних джерел. Обсяг роботи – 103 сторінки. Містить 2 таблиці, 2 рисунка, список використаних джерел – 89 найменувань.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

1.1. Система місцевого управління в Україні

Будь-яку спільноту людей неможливо уявити без її внутрішньої структурованості, а також без належно організованого, навіть примітивного, управління одних її членів другими.

Термін «управління» визначається як функція організованих систем (соціальних, біологічних, технічних), що забезпечує збереження їх структури і впорядкування відповідно до закономірностей функціонування. При цьому соціальне управління відрізняється тим, що здійснюється через вплив на свідомість і волю, а отже, на інтереси людини щодо досягнення проголошених цілей [83, с. 947]. Більш того, у такому контексті управління передбачає певні дії, засоби та методи з боку суб'єкта управління щодо об'єкта управління, які спрямовані на досягнення певної мети та визначеного результату.

Сучасні автори, зокрема Б. Страшун, етимологічно визначаючи «публічну владу» як владу суспільну, державну, офіційну, термінологічно розуміють її в декількох значеннях [75, с. 404]:

- як систему повноважень з управлінням суспільними справами, забезпечувану у разі потреби примусовим виконанням рішень, які прийняті для здійснення цих повноважень;
- органи державної влади і органи місцевого самоврядування – у конституціях деяких держав, що переважно належать до романської системи права (наприклад, Іспанії).

Далі, даючи структурну характеристику публічної влади, автор відзначає, що залежно від рівня управління ця влада здійснюється або державою в особі її органів (державна влада), або самоврядними інституціями в особі їх органів у

межах встановленої законом компетенції. В окремих випадках акти публічної влади можуть прийматися прямим народним голосуванням на зборах громадян у невеликих громадах або референдумом.

Інші автори, зокрема С. Авак'ян, вирішальне значення у функціонуванні публічної влади вбачають саме у прямому народному голосуванні, фактично ототожнюючи публічну владу з народовладдям. Влада народу – це публічна влада: метою здійснення якої є суспільне благо (інакше кажучи – публічний інтерес); вона звернена до всього суспільства і кожного його члена; всім доступна (кожна людина має право брати участь у реалізації тих або інших функцій і форм влади) [22, с. 373].

Відображення приналежності усієї повноти влади народу у багатьох статтях Конституції України, насамперед у ст. 5, згідно з якою носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є її народ, акцентує на нормативній основі народовладдя. Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народу і не може бути узурповане державою, його органами або посадовцями. Ніхто не може узурпувати державну владу [3].

На шляхах здійснення публічної влади та формах її інституцій акцентують увагу О. Ярмиш та В. Серьогін, конкретизуючи процесуальний захист її реалізації: безпосередньо населенням (народом загалом чи територіальними громадами) або через відповідні інституції, які називають органами публічної влади і саме залежно від їх форм розрізняють органи державної влади і органи місцевого самоврядування. Органи публічної влади формують досить жорстку, внутрішньо узгоджену і взаємопов'язану систему, від рівня якої залежить ефективне функціонування її як системи [88, с. 56].

Система органів публічної влади в Україні – це сукупність установлених Конституцією України органів державної влади та місцевого самоврядування, що забезпечують захист прав, свобод і законних інтересів громадян, безпеку держави й суспільства, вирішують питання соціально-економічного та культурного будівництва. Відповідно до положень Конституції України, ця

системи поділяється на підсистеми, які можна розглядати як окремі системи органів [55, с. 56]:

- державної влади;
- влади Автономної Республіки Крим;
- місцевого самоврядування.

Відповідно, Конституція України чітко розмежовує дві системи органів публічної влади – органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Згідно з положенням ч.1 ст. 5. Основного закону, народ здійснює свою владу як безпосередньо, так і через органи державної влади і органи місцевого самоврядування [3]. Це означає, що органи державної влади, як і органи місцевого самоврядування – органи влади народу, але водночас – це різні за сутністю форми здійснення цієї влади.

Орган державної влади – складова частина державного апарату, що бере участь у здійсненні функцій держави, діє від свого імені і за дорученням, має державно-владні повноваження, відповідну компетенцію і структуру, застосовує властиві йому організаційно-правові форми діяльності [55, с. 58].

Орган місцевого самоврядування – це орган самоврядного територіального співтовариства (територіальної громади), яким він формується і перед яким відповідає за належне здійснення наданих йому повноважень [55, с. 58].

Доцільно зазначити, що в організації публічної влади одночасно поєднуються два начала: державне і суспільне. Державне начало виявляється в тому, що [55, с. 60]:

- територія місцевого співтовариства є державною, а місцеві жителі громадянами держави;
- статус місцевого самоврядування визначається державою в Конституції та Законах України;
- місцеві справи вирішуються самостійно, але в руслі єдиної державної політики;

– органи місцевого самоврядування не мають права самостійно встановлювати свою компетенцію, оскільки це прерогатива держави.

В свою чергу, суспільне начало виявляється в наступному [55, с. 61]:

– органи місцевого самоврядування самостійно реалізують надані їм повноваження і органи державної виконавчої влади не мають права втручатися в законну діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування;

– їх матеріально-фінансовою базою є комунальна власність і місцевий бюджет;

– місцеві ради самостійно встановлюють місцеві податки і збори;

– територіальні громади можуть мати власну символіку і статут, що відображають історичні особливості відповідної території;

– правові акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування, прийняті в межах їх повноважень, обов'язкові на території місцевого самоврядування для всіх фізичних і юридичних осіб.

Тобто, залежно від суб'єкта здійснення публічної влади можна констатувати, що вона здійснюється: народом загалом або його частиною зокрема, що проживає на відповідній території, обраними народом представниками, сформованими ними органами. Отже, здійснювати народовладдя, реалізувати публічну владу означає управляти справами суспільства, держави, окремих територій, об'єднань людей; чинити дії і досягати бажаної поведінки (результату) для досягнення певної мети.

Узагальнюючи викладене вище, можна зробити висновок, що зміст обох начал: (суспільного і державного) закладено в базис територіальної організації влади, зокрема органів місцевого управління.

Окрім розглянутих вище форм публічної влади, науковці доповнюють їх іншими. Так, на думку С. Авак'яна, влада народу (публічна влада) здійснюється у формі [22, с. 151]:

– державної влади, суть якої виражається в ухваленні актів (здійсненні дій), що мають державно-обов'язкову силу, забезпечуваних авторитетом,

організаційними заходами, а якщо необхідно, то і примусом з боку держави. На відміну від суспільної влади, вона розповсюджуються на всіх громадян;

- суспільної влади як об'єднання окремих груп громадянам усереднені політичних партій, інших суспільних організацій і рухів, релігійних общин, сім'ї, трудових колективів, під час проведення сумісних акцій (мітинг, збори, демонстрація тощо);

- змішаної суспільно-державної влади – місцевого управління.

З аналізу структуризації системи публічної влади можна зробити висновок про те, що вона здійснюється не тільки державою, але й іншими недержавними самоврядними структурами. Звідси впливає методологічний висновок, що система публічної влади є поєднанням влади державної і влади самоврядної.

Проте при всій єдності публічної влади спостерігається істотна відмінність в її суб'єктному складі на відповідних адміністративно-територіальних рівнях. З огляду на це, потребує аналізу поняття «територіальна організація влади». На думку І. Алебастрової, це поняття має суттєвий недолік, оскільки не дає уявлення про те, що в рамках території багатьох сучасних держав існує не тільки влада самої держави, але і влада стосовно відособлених частин її території, насамперед суб'єктів федерації, автономних і муніципальних одиниць. Тому, як вона вважає, це поняття можна використовувати тільки для кореляції влади самої держави щодо частин своєї території, але роль публічної влади останніх показати практично неможливо. Поняття «територіальна організація влади», як відзначає І. Алебастрова, необхідно розуміти лише як систему взаємозв'язків, що складаються між державою загалом і найкрупнішими частинами її території, на які вона безпосередньо ділиться [23, с. 128].

Водночас у підручнику «Конституційне (державне) право зарубіжних країн» за редакцією Б. Страшуна запропонований термін «територіальна організація влади». І хоча його визначення в підручнику не дається, в змісті ж відповідного розділу розглядаються питання взаємовідносин між державою і

владою окремих частин її території, а також устрій публічної влади в територіальних одиницях держави (суб'єктах федерації, а автономних одиницях і на локальному рівні) [75, с. 412].

Відповідно, територіальна організація влади розглядається як сукупність різнорідних зв'язків: по-перше, вертикальні – взаємовідносини між різними рівнями публічної влади, а по друге, горизонтальні зв'язки, що складаються між різними суб'єктами публічної влади одного адміністративного-територіального рівня.

Зауважимо, що всі вказані вище поняття, пов'язані з характеристикою взаємозв'язків різних рівнів публічної влади в межах території держави, є здебільшого доктринальними і теоретичними, оскільки конституції і законодавство держав світу використовують їх зрідка. Серед нечисленних прикладів сучасного зарубіжного досвіду їх офіційного вживання можна назвати Конституцію Польщі 1997 р., положення якої засвідчують, що «територіальний устрій Польської Республіки забезпечує децентралізацію публічної влади» [2].

Також доцільно зазначити, що хоча Розділ IX Конституції України і називається «Територіальний устрій України», він не містить особливостей взаємозв'язків між різними рівнями публічної влади в межах території держави, обмежуючись лише переліком принципів територіального устрою і закріпленням його адміністративно-територіальної системи, по суті на макро- і мезорівнях (центр, області, Автономна Республіка Крим). Тому організацію публічної влади в сучасній Україні можна представити лише на основі системного тлумачення конституційних положень із використанням класичної ідеї Ш.-Л. Монтеск'є «про розподіл влади» (рис. 1.1) [55, с. 62]:

1. Центральна (державна влада), яка здійснюється за принципом розподілу на три самостійні гілки – законодавчу, виконавчу і судову (ст. 6 Конституції України);

2. Місцева влада (управління) здійснюється шляхом поєднання державної (виконавчої) (ст. 118 Конституції) і самоуправлінської, яка, в свою чергу, має два види (рівні) представницьку і виконавчу (ст. 140 Конституції).

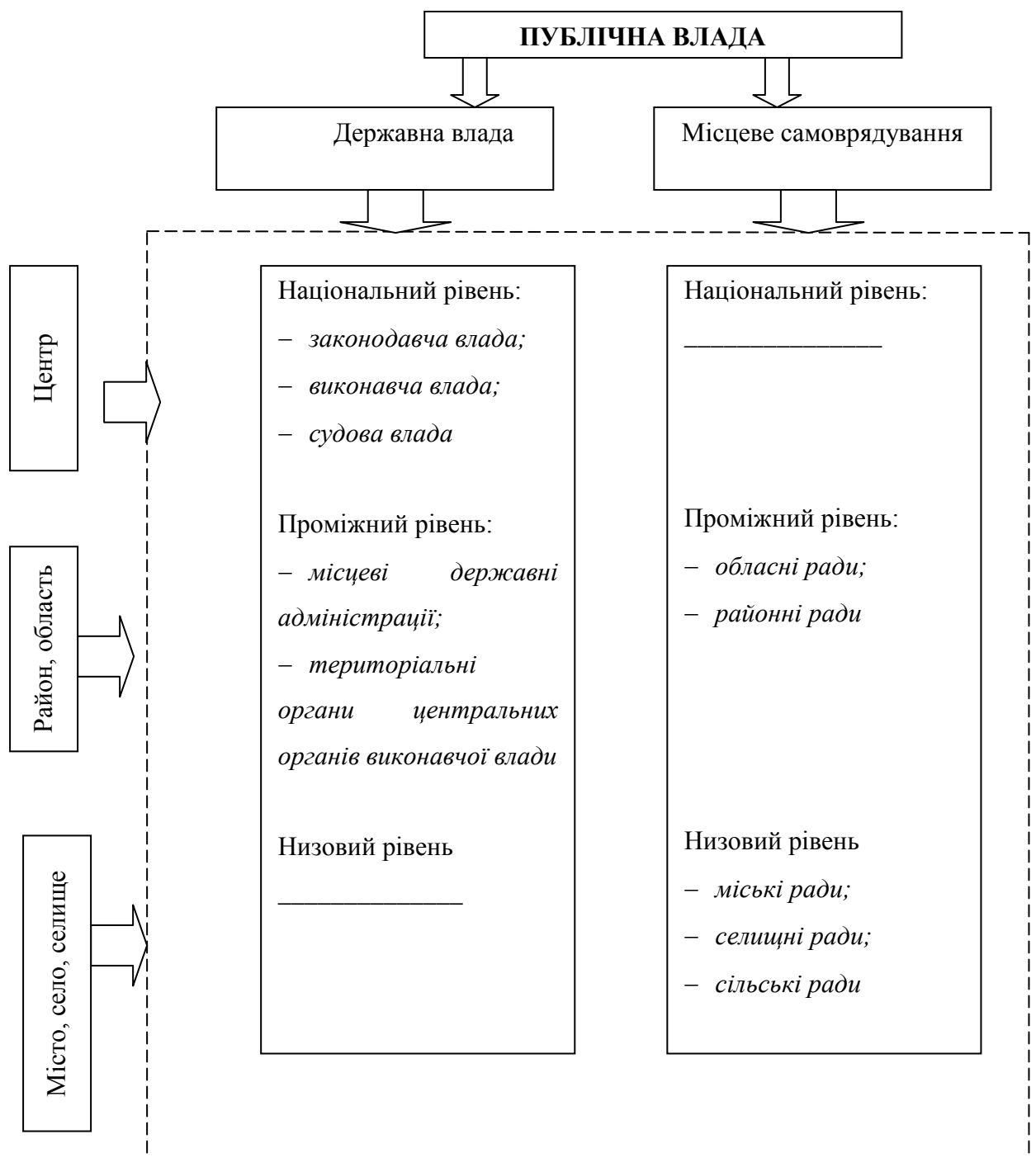


Рисунок 1.1 – Територіальна організація влади в Україні [55, с. 58]

Отже, незважаючи на те, що певна кількість законодавчих та підзаконних актів, наукових, довідкових та навчально-методичних видань розкрита, є інституційно-функціональні та інші аспекти територіальної організації влади, у яких зміст самого поняття на сьогодні не детерміновано. Тому, систематизуючи викладені вище підходи до розуміння територіальної організації влади, можна виокремити такі її складові:

- суб'єкти гілок державної влади;
- суб'єкти місцевого самоврядування;
- відносини між цими суб'єктами, виражені у формі взаємозв'язків.

Відповідно, територіальна організація влади – це закріплена у чинному законодавстві сукупність владних інституцій на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці чи адміністративно-територіального рівня, які, взаємодіючи у процесі своєї діяльності за допомогою різної форми взаємозв'язків, утворюють цілісну систему територіальної організації влади. Тобто, устрій суб'єктів влади в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці чи адміністративно-територіального рівня держави можна визначити як модель організації влади на місцях.

Організація місцевого управління, що є невід'ємною частиною механізму державного управління, в кожній країні є особливою. Оптимальне співвідношення між державним і місцевим управлінням, зокрема його складовою – місцевим самоврядуванням, у різних країнах є відмінним. Поняття «місцеве управління» з'явилося у юридичній науці значно швидше ніж термін «самоврядування». «Місцеве управління» (local government) використовувалось в законодавстві США та Великобританії для позначення організації й діяльності муніципальних установ і прямо вказувало на один із основних критеріїв їх відмежування від інших органів управління, наголошуючи на їх локальному спрямуванні на протипагу центральній владі. Лише у 50-ті роки ХХ ст. у правовій науці формується поняття «місцеве самоврядування», вперше запроваджене пруським юристом Р. Гнейстом щодо британських муніципальних органів [23, с. 132].

На думку П. Шляхтуна, місцеве управління – це діяльність місцевих державних органів виконавчої влади щодо вирішення питань загальнодержавного і місцевого значення в межах адміністративно-територіальної одиниці [85, с. 58]. Недоліком цього твердження вважаємо вилучення важливої складової – органів місцевого самоврядування, без яких ця система є структурним елементом системи державного управління.

Великий юридичний словник подає визначення місцевого управління як управління справами, здебільшого місцевого значення, яке здійснюють органи та посадові особи, призначені центральними чи іншими державними органами вищого рівня і підзвітні їм, чи органи місцевого самоврядування, які обрані безпосередньо населенням.

Натомість О.Д. Лазор, О.Я. Лазор розглядають місцеве управління як «складний механізм, який об'єднує діяльність органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади на певній території, що є складовою частиною державного механізму управління» [56, с. 139]. Тобто, розглядаючи місцеве управління як модель, можна сказати, що вона охоплює субнаціональні (область, район) рівні управління – всі ті, що знаходяться нижче державного, окрім базового (низового) (рис. 1.2). Проте необхідно зазначити, що на прикладі Києва та Севастополя ця система охоплює і базовий рівень, однак, оскільки ці міста мають статус регіонів, то, відповідно, дефініція системи місцевого управління теж є прийнятною і для них.

Взаємодія органів місцевого управління визначає ефективність реалізації місцевої (регіональної, міської тощо) політики в різних сферах: соціальній, політичній, економічній тощо.

Узагальнюючи та систематизуючи викладене вище щодо результатів досліджень сутності поняття «міське управління», можна виокремити такі альтернативні підходи, зокрема – це функція, яку здійснюють:

- органи місцевого самоврядування;
- органи державної влади;
- органи місцевого самоврядування та державної виконавчої влади.

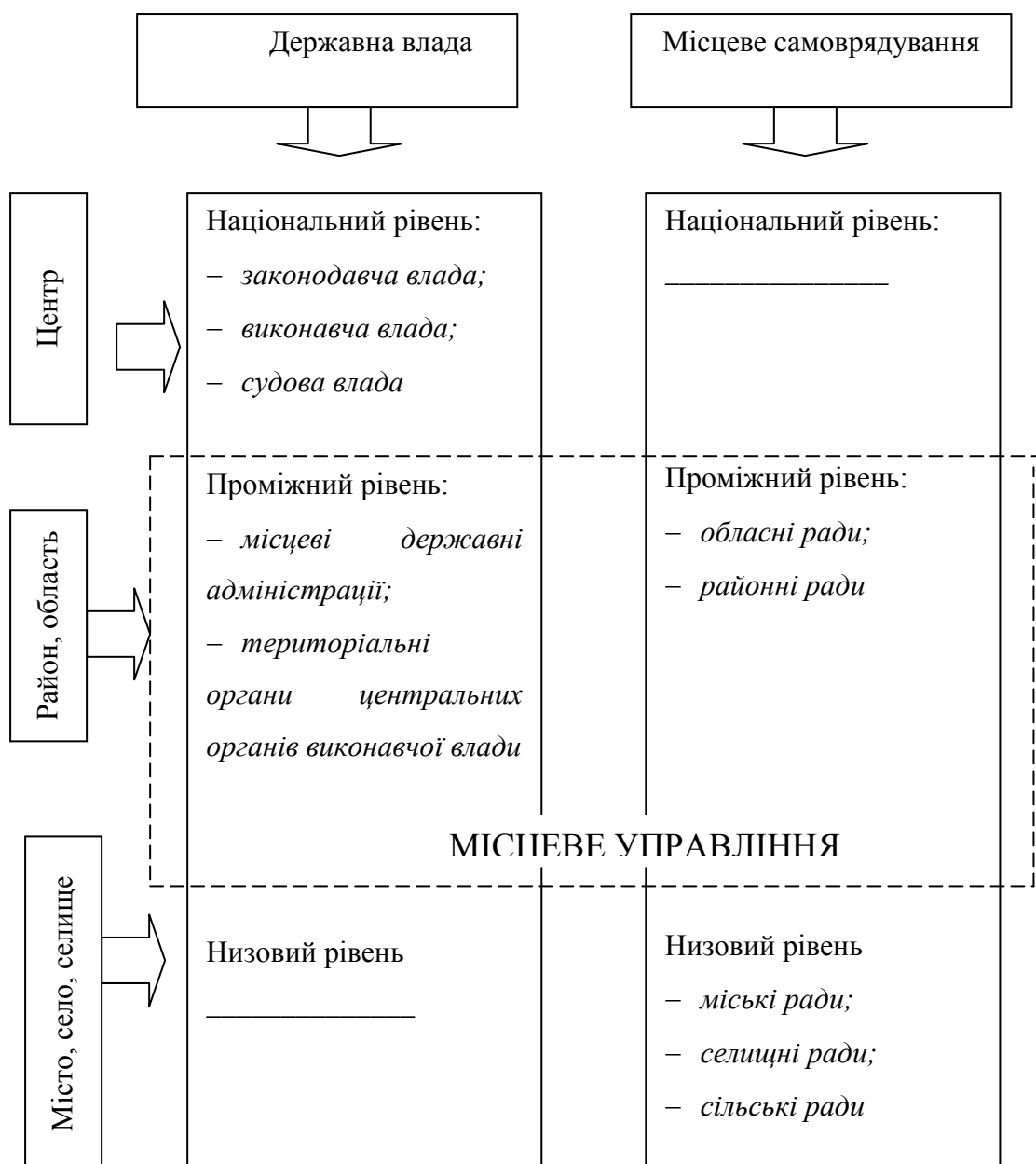


Рисунок 1.2 – Місцеве управління в Україні [55 с. 60]

Усі окреслені підходи мають право на існування, оскільки всі ці владні інституції здійснюють управлінські функції. Проте місцеві ради за своєю суттю не є постійно діючими органами, здатними оперативно здійснювати управлінські функції. Відтак, на думку В. Борденюка, «справа не стільки в занятості місцевих депутатів за місцем основної роботи чи у відсутності у багатьох із них професійних навичок управлінської діяльності, скільки в тому, що форми і методи роботи місцевих рад як колегіальних, представницьких органів малопридатні для оперативного вирішення багатьох питань місцевого

значення. А управління, як відомо, повинно здійснюватися на постійній і професійній основі». Утім, посадові особи місцевого самоврядування, відповідно до ст. 2 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» здійснюючи організаційно-розпорядчі та консультативно-дорадчі функції, реалізують свої професійні навички управлінської діяльності [30, с. 176].

Відповідно, виконавчі органи сільської, селищної, міської рад (низового рівня), як постійно діючі органи, намагаються оперативно реалізувати управлінські функції, виражаючи волю територіальної громади та утверджуючи свою місію призначення їх радою.

Що стосується органів місцевого самоврядування проміжного рівня, то в Україні, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», в районі та області ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад, сіл, селищ, міст утворюють лише виконавчий апарат, який забезпечує здійснення радою повноважень. Водночас можна не погодитись із твердженням В. Борденюка, оскільки виконавчий апарат як постійно діючий орган відповідної ради, «здійснюючи організаційне, правове, інформаційне, аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності ради та їх органів, депутатів, сприяє здійсненню взаємодії та зв'язків з територіальними громадами, місцевими органами виконавчої влади, органами та посадовими особами місцевого самоврядування». Голови рад та їх заступники, працівники виконавчого апарату, відповідно до ст. 14 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування в Україні», належить до посадових осіб місцевого самоврядування і здійснюють відповідні функції.

Питання, які вирішуються радами на їх засіданнях, знаходять своє відображення у формі прийняття нормативних та інших актів. Рішення виконавчого комітету ради з питань, які належать до власної компетенції виконавчих органів ради, можуть бути скасовані відповідною радою, що вказує

на важливість діяльності ради як суб'єкту, від якого залежить остаточний результат щодо вирішення певних питань.

Тобто, це підтверджує, що місцеві ради загалом реалізують управлінські функції також, але наявність власних виконавчих органів у районних та обласних радах сприяла б ефективнішому виконанню ними повноважень, що належать до їх відання, водночас їх утворення є однією з вимог ратифікованої Україною Європейської Хартії місцевого самоврядування [1]. Водночас їх утворення тісно пов'язано із перерозподілом повноважень органів державної влади, які знаходяться на субнаціональному рівні, переглядом делегованих повноважень.

Щодо інших суб'єктів місцевого управління – місцевих державних адміністрацій, то вони, відповідно до ст. 1, є «місцевими органами виконавчої влади, знаходяться субнаціональному рівні, здійснюють виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, втілюючи політику держави на місцях та реалізуючи повноваження, делеговані їм відповідною радою. Об'єктами управління місцевих державних адміністрацій є об'єкти державної власності, передані їм в установленому законом порядку, а за умови делегування районними та обласними радами їм відповідних повноважень, в їх управлінні перебувають також і об'єкти спільної власності територіальних громад», щодо яких адміністрації через посадових осіб, що здійснюють організаційно-розпорядчі та консультативно-дорадчі функції, реалізують управлінські функції на відповідних адміністративно-територіальних рівнях. Голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень, видає розпорядження, які є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами.

Цей аналіз підтверджує, що всі ці підходи щодо сутності місцевого управління є правильними, але необхідно уточнити яка територіальна організація влади на місцях в тій ч іншій державі та про який адміністративно-територіальний рівень конкретно йдеться. Отже, в Україні на низовому рівні

суб'єктами здійснення управлінських функцій є органи місцевого самоврядування, які здійснюють як власні так і делеговані повноваження, утворюючи теорію муніципального дуалізму на практиці і в цьому випадку доцільніше говорити про місцеве самоврядування. На субнаціональному (проміжному) рівні де-юре суб'єктами місцевого управління є органи державного управління (тобто органи державної виконавчої влади) та органи місцевого самоврядування. Проте в Україні, як зауважено вище, внаслідок відсутності власних виконавчих органів у місцевих рад цього рівня, неспроможності останніх бути постійно діючими інституціями та делегування ними повноважень місцевим державними адміністраціям на практиці (оскільки чомусь ради здебільшого не приймають рішень щодо переліку передачі делегованих повноважень, більш дієвому контролю за їх виконанням тощо) де-факто правомірно вважати суб'єктами місцевого управління органи державної виконавчої влади проміжного рівня – місцеві державні адміністрації.

Отже, розглядаючи місцеве управління як елемент системи управління державою і вдосконалюючи зміст цього поняття викладеного у словнику, його можна трактувати як складний механізм, який охоплює діяльність органів місцевого самоврядування або місцевих органів державної виконавчої влади на певній території та є складовою частиною механізму державного управління. Розкриваючи зміст цієї діяльності, місцеве управління можна детермінувати як діяльність щодо вирішення суспільно-корисних питань у межах адміністративно-територіальної одиниці тими суб'єктами влади, до компетенції яких ці питання належать відповідно до чинного законодавства.

Аналізуючи місцеве управління, використовуючи метод системного аналізу, що, як зауважує В.Погорілко, ґрунтується на таких категоріях: елемент, структура, система, стверджуємо, що місцеве управління – це цілісна система як з позиції виникнення, так і функціонування. За допомогою цього методу виявляються взаємозв'язки між елементами всередині системи місцевого управління та місцевого самоврядування, а також і поза їх межами в контексті забезпечення цілісності системи управління державою. Отже, система

місцевого управління – це система, де реалізуються функції місцевого управління і яка охоплює [69, с. 92]:

- посадових осіб відповідних суб'єктів місцевої влади (місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій);
- об'єкти місцевого управління;
- методи і засоби впливу суб'єктів на об'єкти управління, що визначають тип взаємозв'язків;
- нормативно-правові акти, які приймаються для реалізації функцій на виконання визначених завдань.

Розуміючи систему місцевого управління як частину цілого, тобто системи територіальної організації влади, крізь призму цих елементів системи розглянуто моделі місцевого управління на прикладі зарубіжних держав. У кожній державі, залежно від особливостей її політичного устрою, форми правління, історичних, політичних та інших чинників, місцеве самоврядування має свою специфіку і навіть називається по-різному. Так, наприклад, у деяких країнах англосаксонської групи використовується поняття «муніципальне управління», в Японії – «місцева автономія», у Франції – «територіальна децентралізація». При всіх індивідуальних особливостях, властивих місцевому самоврядуванню різних держав, можна відзначити їх спільні істотні ознаки, які відрізняють місцеве самоврядування від державної влади. Насамперед це відмінності в типі влади. Державна влада суверенна, здатна сама себе реформувати, місцеве самоврядування – влада підзаконна, яка діє в порядку і в межах, визначених їй через закон державною (державних), так і громадських інститутів. Суспільно-державний характер інституту місцевого самоврядування робить його центральною ланкою в механізмі взаємодії громадянського суспільства і держави. Очевидно, це і є основним завданням місцевого самоврядування в будь-якій державі. За відсутності ефективних механізмів «стримувань і противаг» держава виявляє стійку тенденцію до централізації владних повноважень. Як наслідок – придушення місцевого самоврядування,

що характеризується обмеженням самостійності у вирішенні питань місцевого значення, тобто компетенції органів влади на місцях.

Упродовж останніх років у науковій літературі з'явилося багато тлумачень і визначень місцевого самоврядування.

Соціальний енциклопедичний словник подає визначення самоврядування як «автономне функціонування будь-якої організаційної системи чи підсистеми або як управління справами територіальної спільноти, організації чи колективу, самостійно здійснює їх членами або через виборні органи або безпосередньо». До речі, у цьому твердженні конкретніше визначена сфера компетенції місцевого самоврядування, а саме як «справи територіальної спільноти», а не як «питання місцевого значення», що зазначено у більшості тверджень.

Відповідно до Європейської Хартії місцевого самоврядування, суть місцевого самоврядування зводиться до гарантованого державою права та реальної здатності самих територіальних громад (комун, муніципалітетів, общин, територіальних колективів, територіальних громад – у різних країнах вони називаються по різному) або тих органів, які вони обирають (органів місцевого самоврядування), вирішувати самостійно під свою відповідальність питання місцевого значення, діючи в межах Конституції та законів відповідної держави [1].

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» – це профільний закон, не зовсім послідовний у регламентуванні правових відносин місцевого самоврядування, оскільки містить положення, які суперечать Конституції України, іншим законодавчим актам, спричиняючи правові колізії, які необхідно вирішити шляхом внесення змін до законів.

Так, М.Баймуратов вважає, що фактично нівелюється конституційне право територіальної громади на самостійне здійснення місцевого самоврядування, відсунення на другий план вирішення питань місцевого значення. Такі конфекції засвідчують, що держава постійно не довіряє територіальній громаді і у будь-який час може повернутися до централізованого управління [25, с. 128].

На думку М.Корнієнка, в Україні «продовжують існувати та впливати на практику державотворення дві основні теорії місцевого самоврядування – державницька та громадівська», які є протилежними за суттю, змістом основних положень. Прихильники громадівської теорії розглядають його первинні суб'єкти – територіальні громади – як самостійне джерело такої публічної влади, яка належить не державі, а є самостійною так званою «муніципальною». Принцип дії самоврядних структур за таких умов: дозволено лише те, що передбачено законом. На противагу, у державницькій теорії діє принцип «дозволено лише те, що передбачено законом» і місцеve самоврядування розглядається як засіб здійснення державних функцій [49, с. 229].

Беручи до уваги дуалістичність нормативно-правового визначення місцевого самоврядування (відступ від конституційного у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»), автори деяких публікацій порушують питання про відсутність у науковій юридичній літературі фактичного визначення поняття самоврядування на сучасному етапі розвитку або про його неповноту, незавершеність у співставленні з міжнародними стандартами. «Сучасні вітчизняні автори, перебуваючи значною мірою під своєрідним тиском авторитету Конституції України, здебільшого не визначають місцеве самоврядування поза межами її норм» [55, с. 61].

Тому є потреба сформулювати це поняття на доктринальному рівні, не нехтуючи, звичайно, конституційною нормою. Бо «лише науковий синтез є одним можливим способом загального визначення місцевого самоврядування». На думку В.Шаповала, це поняття можна визначити за функціональними і структурними ознаками. За функціональними ознаками на сьогодні інститут місцевого самоврядування є волевиявленням територіальних громад, їх органів та посадових осіб, з метою самостійного вирішення питань місцевого значення у межах Конституції та законів України.

Наведена дефініція також пропонується з огляду на те, що офіційним волевиявленням народу вважається «волевиявлення окремих спільнот

(територіальних громад, трудових колективів тощо), зокрема, місцеві вибори і референдуми є волевиявленням територіальних громад і нерідко називаються проявами локальної демократії».

На думку Б.Андресюка, всю сукупність дефініцій та моделей самоврядування можна звести до визначення співвідношення в управлінні громадських організацій, з одного боку, і державних інститутів влади та органів територіального управління, які формуються та функціонують не за принципами координації, а ієрархії – з іншого. Він наголошує, що за такого підходу можна побачити різні крайнощі – від чисто етатистських консервативних концепцій, які притаманні посттоталітарним країнам або ж політичним силам у суспільстві, що сповідують авторитарні моделі управління, розглядаючи місцеве самоврядування як частковий випадок державного управління, до крайнощів, коли певні науковці-політики та політологи у запалі боротьби з бюрократизацією влади звинувачують існуючу виконавчу владу у підступних намірах знищити прояви самоврядування, що з'являються на сьогодні в Україні [24, с. 13].

Поняття місцевого самоврядування, яке подане в Конституції та профільному законі, за твердженням науковців, не до кінця розкривають зміст цього суспільно-політичного явища. Тому місцеве самоврядування можна розглядати принаймні ще в двох аспектах, як:

- принцип організації публічної влади на місцях;
- територіальну самоорганізацію самого населення на місцях.

Визначення місцевого самоврядування як принципу організації публічної влади на місцях відображено в Конституції України, зокрема в ст. 5, відповідно до якої «народ здійснює владу безпосередньо і через органи місцевого самоврядування». Згідно з цим принципом взаємовідносини центру і місць, центральних і місцевих органів влади мають будуватися вже не на основі жорсткої централізації, а на засадах правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності (автономії) місцевих органів влади.

На нашу думку, для того, щоб повно і різнобічно зрозуміти суть такого складного соціально-політичного явища, як місцеве самоврядування, необхідно розглядати його як:

- одну з основ демократичного ладу;
- форму децентралізації влади;
- специфічну форму реалізації публічної влади;
- територіально самоорганізацію населення;
- право громадян брати участь в управлінні суспільними справами.

Отже, місцеве самоврядування є особливою складовою системи місцевого управління. Органи місцевого самоврядування, або як їх називають, органи муніципального управління з їх апаратом стали однією з найбільших ланок організаційної структури розвинених країн. Так, у США на муніципальній службі є більше 55 % загального числа найнятих працівників. У деяких країнах муніципальним називається лише міське управління (наприклад, в США, Великобританії). Проте в спеціальній літературі термін «муніципальне» нерідко застосовується і стосовно інших видів місцевого самоврядування. Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», інші закони Української держави термін «муніципальне управління» не використовують.

Отже, можна зробити висновок, що місцеве управління детерміновано як діяльність щодо вирішення суспільно-корисних питань у межах адміністративно-територіальної одиниці тими суб'єктами влади, до компетенції яких ці питання належать відповідно до чинного законодавства.

Система місцевого управління – це система, де реалізуються функції місцевого управління і яка охоплює: посадових осіб відповідних суб'єктів місцевої влади (місцевого самоврядування і/або місцевих державних адміністрацій); об'єкти місцевого управління; методи і засоби впливу суб'єктів на об'єкти управління, що визначають тип взаємозв'язків; нормативно-правові акти, які приймаються для реалізації функцій на виконання визначених завдань.

1.2. Спільні та відмінні ознаки державного та самоврядного управління

Публічна влада (влада народу) на місцях представлена державною владою та недержавною місцевою владою (владою територіальної громади) і характеризується наступними ознаками [74, с.245]:

1. Її джерелом є народ.
2. Виражає загальні, публічні інтереси, а не приватні, особисті інтереси.
3. Носить всеохоплюючий характер – функціонує в усіх сферах суспільних відносин.
4. Забезпечується наявним апаратом примусу.

Ці ознаки притаманні в цілому публічній владі, але по-різному проявляються щодо її складових.

Джерелом державної влади (на відміну від іншої складової публічної влади) є весь народ країни, тобто всі члени суспільства. Народ делегує на певних умовах частину належної йому влади державним органам і посадовим особам як своїм представникам. Державні органи реалізують ці повноваження в інтересах всього народу, тобто реалізують публічний інтерес.

Джерелом недержавної місцевої влади (місцевого самоврядування) є територіальна громада, тобто всі жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями. Публічність державної влади полягає в тому, що діяльність її органів спрямовується на реалізацію державного публічного інтересу. Державні інтереси закріплюються як нормами Конституції України, так і нормами інших правових актів. Інтереси держави відрізняються від інтересів інших учасників суспільних відносин. В основі перших завжди є потреба в здійсненні загальнодержавних політичних, економічних, соціальних та інших дій, програм, спрямованих на захист суверенітету, територіальної цілісності, державного кордону України, гарантування її державної,

економічної, інформаційної, екологічної безпеки, охорону землі як національного багатства, захист прав усіх суб'єктів права власності та господарювання тощо.

Державна влада в демократичних розвинутих країнах здійснює свої функції, виходячи з інтересів більшості населення країни, – загальнодержавних інтересів, інколи всупереч груповим чи місцевим інтересам, тобто інтересам певних суспільних або територіальних громад.

А для недержавної місцевої влади основним є пріоритет інтересів територіальної громади.

Всеохоплюючий характер державної влади означає, що її органи здійснюють функціонування в усіх сферах суспільних відносин і поширюється на всіх осіб (фізичних та юридичних) в межах держави, а недержавна місцева влада діє на території муніципальної одиниці і в рівній мірі поширюється на всіх осіб, що знаходяться лише в її межах.

Недержавна місцева влада, як і державна, має свій апарат примусу [74, с. 246].

Виділяють й інші спільні ознаки, притаманні як державній владі, так і недержавній місцевій владі. Визначаючи єдину публічно-правову основу недержавної місцевої влади (в особі місцевих самоврядних органів) і державної влади на місцях, виділяють такі загальні ознаки:

Поширюється на всю територію країни та на всі сфери суспільства, що потребують врегулювання: економічні, соціальні, культурні, політичні, зовнішні тощо.

Державно-владні повноваження реалізуються у сфері виконавчої, законодавчої та судової влади на відміну від механізмів реалізації повноважень місцевого самоврядування.

Державна влада характеризується спеціальним апаратом примусу (армія, прокуратура, тюрма тощо), який не є характерним для місцевого самоврядування.

Тільки державна влада має «компетенцію наділяти компетенцією». Це означає, що тільки держава вправі визначити обсяг та межі повноважень як для державних, так і недержавних органів. Усі інші органи публічної влади мають лише права і прерогативи, які надає їм державна влада.

Другою складовою публічної влади є недержавна місцева влада. Вона здійснюється спеціальним суб'єктом (територіальною громадою), має спеціальний об'єкт (відносини місцевого значення).

Недержавній місцевій владі притаманні такі ознаки, що характеризують її як прояв публічної влади [67, с. 247]:

1. Недержавна місцева влада є інститутом влади, самостійність якого конституційно гарантується державою та забезпечується законодавчо. Це відображається у «правовій, організаційній і матеріально-фінансовій самостійності» місцевого самоврядування, а також в організаційній відокремленості органів місцевого самоврядування в загальній системі органів управління суспільством. Підтвердженням цього висновку є закріплення на конституційному рівні можливості делегування органам місцевого самоврядування повноважень органів державної влади.

2. Владні повноваження реалізуються як населенням безпосередньо за допомогою референдумів та виборів депутатів рад на основі загального, рівного, прямого виборчого права, так і обраними органами місцевого самоврядування та їхніми посадовими особами.

3. Недержавна місцева влада має свою власну самостійну і відособлену економічну основу діяльності.

4. Ця влада згідно з Конституцією виконує таку важливу функцію, як встановлення місцевих податків і зборів та їхню мобілізацію в доходну частину бюджету.

5. Посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність перед населенням за результати своєї діяльності.

Не дивлячись на наявність загальних ознак, кожна з них має достатній об'єм специфічних ознак, що дає підстави зробити висновок, що недержавна

місцева влада (місцеве самоврядування) повністю відокремлена від державної влади і не є її частиною, а натомість окремою, самостійною складовою публічної влади. Однак обидві складові публічної влади здійснюють функцію управління.

Державне управління є адміністративною діяльністю, що здійснюється спеціальними органами державної влади на місцях – місцевими державними адміністраціями. Вони є виразниками волі держави на відповідній території і здійснюють державне управління на місцях.

Але на місцевому рівні, крім органів державного управління, виходячи із структури публічної влади на місцях, функціонують ще й інші недержавні органи управління територією. Це органи місцевого самоврядування, що здійснюють самоврядне управління.

Отже, на певній території співіснують і діють два види управління (державне і самоврядне) з різним організаційно-структурними характеристиками, що відображаються в ознаках, які характерні кожному з них.

До ознак державного управління відносяться [74, 248]:

- виконання важливих соціально значимих функцій;
- застосування владних методів;
- використання права як регулятора суспільних відносин;
- здійснення спеціалізованих і оперативних управлінських функцій, які реалізуються професійним апаратом, що побудований і діє на принципах ієрархічності і штатного виконання функцій.

На відміну від державного управління самоврядному управлінню характерні [74, с. 248]:

- широке, загальне поєднання членами територіальної громади громадських функцій з виробничою працею щодо створення матеріальних і духовних благ;
- повна рівність членів територіальної громади та їх активне і зацікавлене ведення громадських справ на основі високої самостійності;

- саморегуляція суспільної поведінки і колективне обговорення, прийняття рішень і їх свідоме виконання;
- формування безпосередньо територіальними громадами (їх членами) більшості чи всіх соціальних інститутів, органів та обрання посадових осіб;
- широкий і ефективний громадський контроль за діяльністю виборних органів і посадових осіб, їх регулярна звітність і змінюваність.

Самоврядне управління – це система управління суспільними справами певної адміністративно-територіальної одиниці, що базується на єдності об'єкта і суб'єкта. Самоврядне управління є вираженням народовладдя і здатності суб'єкта до самостійної організації і життєдіяльності. Це система управління суспільством, у якій забезпечується активне і дієве вирішення громадянами, їхніми колективами й організаціями питань державного і місцевого значення, а також безпосереднє прийняття і виконання рішень [56, с. 132].

Порівнявши державне управління з самоврядним управлінням, ми зробили висновок, що державне і самоврядне управління становлять нерозривну єдність одного процесу – процесу управління суспільними справами в межах певної території. Тому ні державне управління, ні самоврядне управління, взяті окремо одне від одного, не можуть адекватно відтворювати всі аспекти суспільного процесу управління публічної влади на місцях.

Варто зазначити, що і державне управління, яке спирається на владні інститути виконавчих структур, і самоврядне управління мають спільну соціальну мету – найбільш ефективне керування громадськими справами. Різниця полягає в методах керування цими процесами. Якщо «державне управління незалежно від характеру політичної влади і типу управління базується за принципами субординації, то самоврядне управління в цьому аспекті підпорядковане лише самій громаді» [74, с. 249].

1.3. Взаємодія органів державного та самоврядного управління

Характер відносин між різними гілками і рівнями влади, статус органів державної влади і органів місцевого самоврядування визначається перш за все Конституцією України та діючим законодавством.

Взаємний зв'язок місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування є очевидним, адже в сукупності вони є органами публічної влади, які виконують спільну функцію – управління на місцях. Для її оптимального здійснення потрібна взаємна підтримка цих «зведених» у систему органів, узгодження та єдина спрямованість їх дій. Тільки за цих умов можливе ефективне, децентралізоване управління територіями.

А.Р. Круасян сформулювала поняття взаємодії органів місцевого самоврядування з місцевими органами влади як необхідний, об'єктивно зумовлений, законодавчо визначений зв'язок самостійних органів влади, їх взаємна підтримка, кооперація управлінських зусиль із метою здійснення узгодженого дієвого й ефективного управління справами місцевого значення в межах Конституції і законів України [51, с. 16].

Слід погодитися з наведеним твердженням, оскільки взаємодія органів публічного управління на місцевому рівні є обов'язковою умовою формування ефективної системи регулювання та місцевого управління, яка забезпечує:

- ефективне вирішення питань місцевого значення на основі оптимального поєднання місцевих і загальнодержавних інтересів;
- дотримання балансу між правом держави в особі її органів здійснювати контроль за всіма правовідносинами, що виникають у державі, та їх суб'єктами;
- урахування стратегічних напрямків державного розвитку, зовнішньої державної політики під час формування стратегії регіонального розвитку;

– залучення державних ресурсів, якими недостатньо забезпечені територіальні громади (об'єднані громади), для вирішення завдань місцевого значення.

Отже, взаємодія органів місцевого самоврядування та місцевих органів влади є необхідним елементом системи публічного регіонального управління.

Досліджуючи форми взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів влади, спочатку з'ясуємо етимологічне визначення базової категорії «взаємодія».

У тлумачному словнику термін «взаємодія» визначається як [66, с. 48]:

- взаємозв'язок явищ;
- взаємна підтримка.

Тобто, досліджуване поняття етимологічно розглядається через категорії «зв'язок», «взаємне», «підтримка».

У свою чергу, «взаємний» означає «такий, що однаково виявляється з обох сторін, між ким-, чим-небудь один щодо одного; обопільний» [66, с. 47].

Поняття «зв'язок» застосовується у такому значенні [27, с. 504]:

- спілкування, можливість спілкуватися з ким-, чим-небудь;
- засіб спілкування на відстані;
- установа чи установи, що забезпечують технічні засоби спілкування на відстані;
- ділові, офіційні та інші відносини, стосунки між ким-, чим-небудь;
- співвідношення між різними факторами, явищами, подіями і т.і., засновані на взаємозалежності і взаємозумовленості;
- внутрішня близькість з ким-, чим-небудь;
- міцне сполучення, скріплення, з'єднання чого н-небудь із чимось;
- виведення з вільного стану.

Отже, у контекстному та буквальному значеннях поняття «взаємодія» визначається як комунікативні, технічні, організаційні, управлінські та інші зв'язки, які встановлюються між елементами системи та завдяки яким здійснюється взаємне замовлення та взаємна їх залежність.

Поняття «взаємодія» широко застосовується різних галузях суспільних, природничих і точних наук, зокрема у філософії, соціології, державному управлінні, біології, математиці тощо.

Наприклад, у філософії категорія «взаємодії» застосовується у розумінні діючих зв'язків і реального впливу взаємодіючих елементів один на одного і є абстракцією вищого порядку щодо всіх інших його значень [37, с. 9]. Соціальна взаємодія визначається як система взаємозумовлених соціальних дій, за якої дії одного суб'єкта одночасно є причиною і наслідком відповідних дій інших [79, с. 149].

У науці публічного управління взаємодія постає як співпраця у вирішенні значних в повсякденних питань. Взаємодія різних органів державної влади зумовлена реалізацією функцій держави і спрямована на розробку та реалізацію довгострокових програм і планів соціально-економічного розвитку регіонів; координацію зусиль для виконання завдань, що мають велике значення для населення регіону; створення умов для структурної перебудови місцевого господарства та створення спільних державно-самоврядних організацій [46, с. 253].

На думку деяких науковців, взаємодія – це побудований на демократичних засадах взаємний, узгоджений часом. Місцем і змістом не менше, ніж двома суб'єктами, який передбачає диференціацію їх функцій і завдань, спрямований на досягнення певного визначеного результату із можливістю внесення пропозицій і впливу на прийняття рішень із конкретних питань [82, с. 127].

Отже, взаємодія як управлінська категорія характеризується такими чинниками:

1. Виникає між формально рівними суб'єктами для забезпечення ними спільних завдань одного з цих суб'єктів спільними зусиллями.
2. Предметом є взаємне узгодження, координація дій, поєднання ресурсів з метою спільної реалізації заходів організаційного та іншого управлінського характеру.

3. В основі лежать правовідносини, спрямовані на збалансування, досягнення оптимального співвідношення інтересів їх суб'єктів.

У науковій літературі висловлюються різні думки щодо визначення напрямів, форм і методів взаємодії державних місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування. Розглянемо основні з них.

Г.В. Шатілін вважає, що взаємодія між місцевими державними адміністраціями та місцевим самоврядуванням здійснюється і інституційних, правових, організаційних, інформаційних і матеріально-фінансових формах; використовуються такі організаційно-правові методи як прогнозування, планування, координація діяльності, погодження актів і рішень, вироблення спільних рішень, контроль за виконанням прийнятих рішень, інформаційне забезпечення, делегування повноважень, матеріально-фінансове забезпечення рішень, робота з кадрами [81].

Н.Т. Гончарук і Л.Л. Прокопенко до головних напрямків взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій відносять [36, с. 33]:

- участь депутатів і керівників виконавчого апарату обласної ради в роботі колегій, нарад, семінарів, круглих столів, конференцій, які проводяться адміністрацією;
- участь керівників облдержадміністрації в сесіях, засіданнях президії, постійних комісій облради;
- спільна робота депутатів облради та керівників управлінь, відділень облдержадміністрації у підготовці проектів рішень, що відносяться на розгляд сесій, засідань президії, постійних комісій;
- надання медичної та консультаційної допомоги міським селищним, сільським радам виконавчим апаратом обласної ради разом з облдержадміністрацією.

Деякі науковці виокремлюють такі основні організаційно-правові форми взаємодії місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування [60, с.297]:

- утворення спеціальних органів на паритетних началах для реалізації спільних програм, здійснення конкретних дій у певних сферах життєдіяльності території;

- проведення координаційних нарад (семінарів) за участю керівників та посадових осіб місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування;

- проведення спільних дій з комплексних питань і планування з розподілом обов'язків між учасниками їх реалізації;

- проведення спільних засідань колегій і президій та прийняття спільних розпоряджень головою відповідної місцевої державної адміністрації та головою обласної (районної) ради;

- складання аналітичних оглядів спільної діяльності органів місцевого управління з метою виявлення позитивного досвіду і його впровадження тощо.

Також слід розрізняти форми та види (напрями) взаємодії органів місцевого самоврядування і місцевих органів державної виконавчої влади. Взаємодія у кожному конкретному напрямі може виражатися в одній або декількох формах.

Наприклад, взаємодія органів місцевого самоврядування і місцевих органів державної виконавчої влади у сфері формування та реалізації регіональної політики здійснюється у таких формах:

1. Утворення спільних робочих груп щодо розробки проектів документів державної регіональної політики.

2. Організація та проведення спільних засідань представників відповідних органів з метою узгодження змісту актів державного регіонального розвитку.

3. Організація та проведення громадських слухань, консультацій із територіальною громадою щодо визначення напрямів регіонального розвитку тощо.

Досліджуючи форми взаємодії між органами місцевого самоврядування та місцевими органами державної виконавчої влади, необхідно погодитися з

науковцями, які зауважують, що за чинним законодавством основним механізмом взаємодії рад із відповідними місцевими державними адміністраціями залишається делегування повноважень від органів місцевого самоврядування місцевим органам державної виконавчої влади, що призводить до фактичного двовладдя в районах та містах [46, с. 255].

Так, згідно з положеннями ст. 14 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження місцевого самоврядування, делеговані їм відповідними радами. Передача місцевим державним адміністраціям повноважень інших органів супроводжується передачею їм відповідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень [11]. Види повноважень, які можуть бути делеговані органам місцевого самоврядування (їх виконавчим органам), визначаються Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Як зазначає Т. Яценко, на основі аналізу норм Закону України «Про місцеві державні адміністрації» можна дійти висновку, що законодавець не виокремив ті повноваження, які можуть бути надані органам місцевого самоврядування. Це питання урегульоване уповноважуючою нормою, що означає можливість надання місцевими державними адміністраціями органам місцевого самоврядування окремих повноважень, передбачених Законом України «Про місцеві державні адміністрації», але тільки за умови забезпечення фінансування їх здійснення (ст.143 Конституції України [89, с. 185].

Умова щодо обов'язкового супроводу делегування повноважень місцевою державною адміністрацією органам місцевого самоврядування фінансуванням їх здійснення зумовлена передусім тим, що за своїм характером повноваження, які передаються (делегуються) місцевою державною адміністрацією, є державними, відповідно, їх виконання першочергово покладається на державу, тобто за рахунок державних коштів та інших державних ресурсів. Відтак.. передаючи свої повноваження, держава має

відшкодовувати відповідному органу самоврядування їх реалізацію, якщо така реалізація потребує відповідного фінансування.

Отже, під час проведеного дослідження нами було зроблено висновки про те, що взаємодія органів місцевого самоврядування та місцевими органами державної виконавчої влади – це особливий вид управлінських правовідносин, у які відповідні органи вступають з метою реалізації спільних цілей та завдань у сфері муніципального управління на засадах рівності й оптимального співвідношення інтересів і які виражаються у координації та узгодженні дій учасників цих відносин, а також поєднанні ресурсів.

Під формою взаємодії слід розуміти способи зовнішнього вираження правовідносин, що складаються у зазначеній сфері. Найбільш поширеними формами взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади є: утворення спільних робочих груп; організація і проведення спільних засідань представників відповідних органів з метою узгодження деяких питань; організація та проведення громадських слухань, консультацій із територіальною громадою тощо.

З метою розвитку форм взаємодії місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування необхідно: 1) Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» доповнити окремою статтею, у якій визначити напрями (сфери) та форми взаємодії органів місцевого самоврядування і місцевих органів державної виконавчої влади; 2) визначити питання, віднесені до сфери відання місцевих державних адміністрацій, вирішуючи які, останні мають в обов'язковому порядку проводити консультації з громадою (об'єднаною громадою).

РОЗДІЛ 2

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВА ОСНОВА ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

2.1 Аналіз особливостей правового становища місцевих державних адміністрацій

Організація, повноваження та порядок діяльності місцевих державних адміністрацій визначаються Законом України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р. із змінами [13]. Організаційно-процедурні питання внутрішньої діяльності місцевих державних адміністрацій регулюються їх регламентами, що затверджуються головами відповідних місцевих державних адміністрацій з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [9]. Типові регламенти місцевих державних адміністрацій затверджуються Кабінетом Міністрів України [21].

Місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади.

Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою.

Отже, місцеві державні адміністрації здійснюють місцеве управління, під яким розуміють управлінську діяльність у місцевій територіальній одиниці, що здійснюється центральною владою або адміністрацією вищестоящего територіального рівня управління.

О. Ф. Фрицький зазначає, що саме місцеві державні адміністрації реалізують принцип централізації і децентралізації у здійсненні державної

влади, покладений в основу побудови територіального устрою України [79, с. 136].

Особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України. Стосовно м. Києва таким є Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15.01.1999 р. із змінами [17]. Відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 25.12.2003 р. № 21-рп/2003 [19] Київська міська державна адміністрація є єдиним в організаційному відношенні органом, який виконує функції виконавчого органу Київської міської ради та паралельно функції місцевого органу виконавчої влади. З питань, віднесених до відання місцевого самоврядування, цей орган підзвітний і підконтрольний Київській міській раді, а з питань здійснення повноважень у сфері виконавчої влади – Кабінету Міністрів України.

Місцеві державні адміністрації згідно зі ст. 119 Конституції України в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечують [3]:

- виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня;
- законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян;
- виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку;
- підготовку та виконання відповідних бюджетів;
- звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;
- взаємодію з органами місцевого самоврядування;
- реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Отже, основною функцією місцевої державної адміністрації є виконавча, оскільки цей орган, його діяльність безпосередньо пов'язані з практичною реалізацією виконавчої влади. Саме в областях і районах зосереджена більшість різного роду об'єктів власності різних форм, на їх території мешкає більшість

населення України, саме у них створюються всі ті матеріальні та інші цінності, від наявності яких безпосередньо залежить доля виконання всіх без винятку державних програм, зокрема Програми діяльності Уряду.

До відання місцевих державних адміністрацій у межах і формах, визначених Конституцією і законами України, належить вирішення питань [40, с. 61]:

- забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;
- соціально-економічного розвитку відповідних територій;
- бюджету, фінансів та обліку;
- управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики;
- промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку;
- науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та неповнолітніх;
- використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля;
- зовнішньоекономічної діяльності;
- оборонної роботи та мобілізаційної підготовки;
- соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати.

Місцеві державні адміністрації вирішують також інші питання, віднесені законами до їх повноважень.

Місцеві державні адміністрації є юридичними особами. Вони мають печатки із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, рахунки в установах банків України.

Місцеві державні адміністрації знаходяться відповідно в обласних і районних центрах, містах Києві та Севастополі.

Місцеві державні адміністрації очолюють голови відповідних місцевих державних адміністрацій, які призначаються на посаду Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України на строк повноважень Президента України.

Кандидатури на посади голів обласних державних адміністрацій на розгляд Кабінету Міністрів України вносяться Прем'єр-міністром України. Кандидатури на посади голів районних державних адміністрацій Прем'єр-міністру України вносяться головами відповідних обласних державних адміністрацій. На кожную посаду вноситься одна кандидатура.

Президент України може доручити Прем'єр-міністру України внести подання про призначення головою місцевої державної адміністрації іншої кандидатури.

У разі відхилення Президентом України поданої кандидатури відповідно Прем'єр-міністр України чи голова обласної державної адміністрації вносять на розгляд Кабінету Міністрів України нову кандидатуру.

Голови місцевих державних адміністрацій набувають повноважень з моменту призначення.

Повноваження голів місцевих державних адміністрацій припиняються Президентом України у разі [64, с. 126]:

- порушення ними Конституції України і законів України;
- втрати громадянства, виявлення факту подвійного громадянства;
- визнання судом недієздатним;
- виїзду на проживання в іншу країну;
- набрання законної сили обвинувальним вироком суду;
- порушення вимог несумісності;
- висловлення недовіри двома третинами від складу відповідної ради;
- подання заяви про звільнення з посади за власним бажанням.

Повноваження голів місцевих державних адміністрацій можуть бути припинені Президентом України у разі:

- прийняття відставки голови відповідної обласної державної адміністрації;
- подання Прем'єр-міністра України з підстав, передбачених законодавством про державну службу;

- висловлення недовіри простою більшістю голосів від складу відповідної ради;
- з інших підстав, передбачених законами України;
- з ініціативи Президента України.

Повноваження голів місцевих державних адміністрацій припиняються також у разі їх смерті.

У разі обрання нового Президента України голови місцевих державних адміністрацій продовжують здійснювати свої повноваження до призначення в установленому порядку нових голів місцевих державних адміністрацій.

Перший заступник та заступники голів місцевих державних адміністрацій виконують обов'язки, визначені головами відповідних державних адміністрацій, і несуть персональну відповідальність за стан справ на дорученій їм ділянці роботи.

Перший заступник та заступники голови обласної державної адміністрації призначаються на посаду та звільняються з посади головою обласної державної адміністрації за погодженням із Кабінетом Міністрів України. Перший заступник та заступники голови районної державної адміністрації призначаються на посаду та звільняються з посади головою районної державної адміністрації за погодженням з головою обласної державної адміністрації.

Перші заступники та заступники голів місцевих державних адміністрацій заявляють про припинення своїх повноважень новопризначеним головам місцевих державних адміністрацій у день їх призначення.

Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій.

Керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій очолюють відповідні підрозділи і несуть персональну відповідальність перед головами відповідних державних адміністрацій за виконання покладених на ці підрозділи завдань. Керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій

призначаються на посаду та звільняються з посади головами відповідних державних адміністрацій за погодженням з органами виконавчої влади вищого рівня в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України.

Голови місцевих державних адміністрацій, їх заступники, керівники управлінь, відділів, інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій не можуть бути народними депутатами України, суміщати свою службову діяльність з іншою, в тому числі на громадських засадах, крім викладацької, наукової та творчої діяльності у поза-робочий час, входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства чи іншої організації, що має наметі одержання прибутку. До прийняття Рішення Конституційного Суду України від 04.12.2001 р. № Іб-рп/20011 [21] голови місцевих державних адміністрацій, їх заступники, керівники управлінь, відділів, інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій не могли мати як мандат народного депутата України, так і інший представницький мандат. Однак зазначеним Рішенням це положення ч. 2 ст. 12 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» визнано неконституційним, отже, названі особи можуть мати інший представницький мандат, окрім мандата народного депутата України.

Не можуть бути призначені на посади в місцеві державні адміністрації особи, які мають судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку.

У межах бюджетних асигнувань, виділених на утримання відповідних місцевих державних адміністрацій, а також з урахуванням вимог ст. 18 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [9] їх голови визначають структуру місцевих державних адміністрацій.

Примірні переліки управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, а також типові положення про них затверджуються Кабінетом Міністрів України.

В управлінні відповідних місцевих державних адміністрацій перебувають об'єкти державної власності, передані їм в установленому законом порядку. У разі делегування місцевим державним адміністраціям районними чи обласними радами відповідних повноважень в їх управлінні перебувають також об'єкти спільної власності територіальних громад.

Для реалізації наданих повноважень місцеві державні адміністрації мають право [41, с. 64]:

- проводити перевірки стану додержання Конституції України та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, керівниками підприємств, установ, організацій, їх філіалів та відділень незалежно від форм власності і підпорядкування по напрямках, визначених Законом України «Про місцеві державні адміністрації»;

- залучати вчених, спеціалістів, представників громадськості до проведення перевірок, підготовки і розгляду питань, що входять до компетенції місцевих державних адміністрацій, а також залучати громадян, суб'єктів господарювання, їх об'єднання, наукові установи та консультативно-дорадчі органи, що створені при органах державної влади та органах місцевого самоврядування і представляють інтереси громадян та суб'єктів господарювання, до підготовки аналізів регуляторного впливу та виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів;

- одержувати відповідну статистичну інформацію та інші дані від державних органів і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, політичних партій, громадських і релігійних організацій, підприємств, установ та організацій, їх філіалів і відділень незалежно від форм власності;

- давати згідно з чинним законодавством обов'язкові для виконання розпорядження керівникам підприємств, установ, організацій, їх філіалів та відділень незалежно від форм власності і громадянам з контрольованих питань, порушувати питання про їх відповідальність у встановленому законом порядку;

– здійснювати інші функції і повноваження згідно з чинним законодавством.

Місцеві державні адміністрації та їх голови при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України, Кабінетом Міністрів України та підзвітні і підконтрольні Кабінету Міністрів України.

Кабінет Міністрів України в межах, визначених законами України, може передавати місцевим державним адміністраціям окремі повноваження органів виконавчої влади вищого рівня.

Передача місцевим державним адміністраціям повноважень інших органів супроводжується передачею їм відповідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень.

Голови обласних державних адміністрацій інформують Президента України і Кабінет Міністрів України та щорічно звітують перед ними про виконання місцевою державною адміністрацією покладених на неї повноважень, а також суспільно-політичне, соціально-економічне, екологічне та інше становище на відповідній території, вносять пропозиції з питань удосконалення чинного законодавства України і практики його реалізації, системи державного управління.

Місцеві державні адміністрації при здійсненні своїх повноважень у сфері управління взаємодіють з відповідними міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади. Управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій підзвітні та підконтрольні відповідним міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади.

Голови місцевих державних адміністрацій координують діяльність територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади та сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань. З питань здійснення повноважень місцевих державних адміністрацій керівники територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої

влади підзвітні і підконтрольні головам відповідних місцевих державних адміністрацій [41, с. 65].

У разі визнання міністерством, іншим центральним органом виконавчої влади незадовільною роботу відповідного управління, відділу, іншого структурного підрозділу місцевої державної адміністрації або їх керівників міністр чи керівник іншого центрального органу виконавчої влади звертається з відповідним вмотивованим поданням до голови місцевої державної адміністрації. Голова місцевої державної адміністрації зобов'язаний розглянути це подання і не пізніше ніж у місячний термін прийняти рішення та дати обґрунтовану відповідь.

Голова місцевої державної адміністрації має право порушувати перед міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади вмотивовані питання про відповідність займаній посаді керівників їх територіальних органів, на підставі чого міністерство, інший центральний орган виконавчої влади повинен у місячний термін прийняти рішення та дати обґрунтовану відповідь.

Взаємодія обласних та районних державних адміністрацій проявляється у тому, що обласні державні адміністрації в межах своїх повноважень спрямовують діяльність районних державних адміністрацій та здійснюють контроль за їх діяльністю.

Голови районних державних адміністрацій регулярно інформують про свою діяльність голів обласних державних адміністрацій, щорічно та на вимогу звітують перед ними.

Голови обласних державних адміністрацій мають право скасовувати розпорядження голів районних державних адміністрацій, що суперечать Конституції України та законам України, рішенням Конституційного Суду України, актам Президента України, Кабінету Міністрів України, голів обласних державних адміністрацій, а також міністерств, інших центральних органів виконавчої влади [41, с. 67].

Керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів обласної державної адміністрації мають право скасовувати накази керівників відповідних управлінь, відділів та інших структурних підрозділів районної державної адміністрації, що суперечать законодавству України та актам органів виконавчої влади вищого рівня.

За наявності підстав, передбачених законодавством, голови обласних державних адміністрацій можуть порушувати питання перед Президентом України про притягнення до дисциплінарної відповідальності голів районних державних адміністрацій.

За результатами роботи районної державної адміністрації голова обласної державної адміністрації може застосовувати встановлені законодавством заходи заохочення до посадових осіб районної державної адміністрації.

Місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження, делеговані їм відповідними обласними, районними радами.

Делегування радами повноважень місцевим державним адміністраціям супроводжується передачею фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення.

Місцеві державні адміністрації підзвітні та підконтрольні відповідним радам у частині делегованих повноважень.

Голови місцевих державних адміністрацій мають право вносити на розгляд відповідних рад питання, пов'язані з виконанням делегованих повноважень, та інші пропозиції.

Голови обласних державних адміністрацій мають право дорадчого голосу на засіданнях обласних рад. Голови районних державних адміністрацій мають право дорадчого голосу на засіданнях районних рад.

Голови місцевих державних адміністрацій щорічно звітують перед відповідними радами з питань виконання бюджету, програм соціально-економічного та культурного розвитку територій і делегованих повноважень.

Обласна та районна ради можуть висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого, з урахуванням пропозицій

органу виконавчої влади вищого рівня, Президент України приймає рішення і дає відповідній раді обґрунтовану відповідь.

Якщо недовіру голові обласної чи районної державної адміністрації висловили дві третини від складу відповідної ради, Президент України приймає відставку голови відповідної місцевої державної адміністрації.

Місцеві державні адміністрації на відповідній території взаємодіють з сільськими, селищними і міськими радами, їх виконавчими органами та сільськими, селищними і міськими головами, сприяють у здійсненні ними власних повноважень місцевого самоврядування, зокрема у вирішенні питань економічного, соціального та культурного розвитку відповідних територій, зміцнення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування, контролюють виконання наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади, розглядають та враховують у своїй діяльності пропозиції депутатів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Місцеві державні адміністрації здійснюють функцію управління майном підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління. Голови місцевих державних адміністрацій укладають та розривають контракти з їх керівниками.

Керівники підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, призначаються та звільняються з посад за погодженням з головою відповідної місцевої державної адміністрації, крім керівників установ, підприємств і організацій Збройних Сил та інших військових формувань України, а також керівників навчальних закладів, що призначаються на посаду за умовами конкурсу [41, с. 69].

Місцеві державні адміністрації не втручаються у господарську діяльність підприємств, установ і організацій, крім випадків, визначених законом.

Місцеві державні адміністрації мають право звернутися до власника підприємства, установи, організації чи уповноваженої ним особи з вмотивованим поданням про притягнення до відповідальності їх керівників у

разі порушення ними законів. Про результати розгляду власник чи уповноважена ним особа зобов'язані повідомити місцеву державну адміністрацію у місячний термін.

Керівники підприємств, установ та організацій мають право звернутися до органів виконавчої влади вищого рівня або до суду про скасування розпорядження голови місцевої державної адміністрації, що суперечить законодавству в питаннях, які стосуються їх діяльності.

Керівники підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності зобов'язані в десятиденний термін надавати на вимогу голови місцевої державної адміністрації необхідну інформацію у межах, визначених законом.

Місцеві державні адміністрації взаємодіють з політичними партіями, громадськими, релігійними організаціями, професійними спілками та їх об'єднаннями для забезпечення прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, екологічних, соціальних, культурних та інших інтересів з урахуванням загальнодержавних і місцевих інтересів, сприяють виконанню статутних завдань та забезпечують додержання законних прав цих об'єднань громадян.

Політичні партії, громадські, релігійні організації, професійні спілки та їх об'єднання можуть вносити пропозиції з питань їх діяльності на розгляд місцевих державних адміністрацій. У цих випадках представники зазначених організацій мають право бути присутніми під час розгляду внесених ними питань, давати необхідні пояснення.

Місцеві державні адміністрації забезпечують додержання прав і свобод громадян. Громадяни звертаються до місцевих державних адміністрацій у вирішенні питань, що належать до сфери повноважень місцевих державних адміністрацій. Посадові особи місцевих державних адміністрацій зобов'язані розглянути звернення громадян і не пізніше, ніж у визначений законом термін, прийняти рішення або дати обґрунтовану відповідь. Посадові особи проводять особистий прийом громадян у порядку, визначеному законом [41, с. 72].

Рішення посадових осіб місцевих державних адміністрацій можуть бути оскаржені Президенту України, органу виконавчої влади вищого рівня, Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини або до суду.

На виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, власних і делегованих повноважень голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів – накази.

Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, прийняті в межах їх компетенції, є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами. Проекти розпоряджень нормативно-правового характеру погоджуються з керівниками відповідних структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій.

Нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій підлягають державній реєстрації у відповідних органах юстиції в установленому органом порядку і набирають чинності з моменту їх реєстрації, якщо самими актами не встановлено пізніший термін введення їх у дію.

Нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій, які стосуються прав та обов'язків громадян або мають загальний характер, підлягають оприлюдненню і набирають чинності з моменту їх оприлюднення, якщо самими актами не встановлено пізніший термін введення їх у дію.

Акти місцевих державних адміністрацій ненормативного характеру, прийняті в межах їх повноважень, набирають чинності з моменту їх прийняття, якщо самими актами не встановлено пізніший термін введення їх у дію. Акти доводяться до їх виконавців, а за потреби – оприлюднюються.

Акти місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції України, законам України, рішенням Конституційного Суду України, актам Президента України та Кабінету Міністрів України або інтересам

територіальних громад чи окремих громадян, можуть бути оскаржені до органу виконавчої влади вищого рівня або до суду.

Розпорядження голови державної адміністрації, що суперечать Конституції України, законам України, рішенням Конституційного Суду України, іншим актам законодавства або є недоцільними, неекономними, неефективними за очікуваними чи фактичними результатами, скасовуються Президентом України, головою місцевої державної адміністрації вищого рівня або в судовому порядку.

Накази керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевої державної адміністрації, що суперечать Конституції України, іншим актам законодавства, рішенням Конституційного Суду України та актам міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, можуть бути скасовані головою місцевої державної адміністрації, відповідним міністерством, іншим центральним органом виконавчої влади.

Для правового, організаційного, матеріально-технічного та іншого забезпечення діяльності місцевої державної адміністрації, підготовки аналітичних, інформаційних та інших матеріалів, систематичної перевірки виконання актів законодавства та розпоряджень місцевої державної адміністрації, подання методичної та іншої практичної допомоги місцевим державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування головою місцевої державної адміністрації утворюється апарат місцевої державної адміністрації в межах виділених бюджетних коштів [79, с. 142].

Апарат місцевих державних адміністрацій очолює керівник, який призначається на посаду головою місцевої державної адміністрації.

Керівник апарату місцевої державної адміністрації організовує його роботу, забезпечує підготовку матеріалів на розгляд голови місцевої державної адміністрації, організовує доведення розпоряджень голови місцевої державної адміністрації до виконавців, відповідає за стан діловодства, обліку і звітності, виконує інші обов'язки, покладені на нього головою місцевої державної

адміністрації. З цих питань керівник апарату місцевої державної адміністрації видає накази.

Фінансове забезпечення місцевих державних адміністрацій здійснюється за рахунок Державного бюджету України.

2.2 Поняття і правовий статус місцевого самоврядування в Україні

У стаття 140 Конституції України вказано, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади (жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста) самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [3].

У частині першій даної статті дається нормативне визначення місцевого самоврядування. Дана норма-дефініція має принципове значення для правильного розуміння цього явища та являє собою ключове визначення для всього законодавства України про місцеве самоврядування. Головне у цій нормі – це визначення природи і системи суб'єктів місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування є однією з фундаментальних основ конституційного ладу України. Тому право територіальних громад на місцеве самоврядування, форми та засоби його реалізації, які закріплені у коментованій статті та наступних статтях розділу XI Конституції, знаходяться у центрі уваги законодавця. Основоположним законодавчим актом, який деталізує конституційні норми про місцеве самоврядування, є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [11].

Розкриваючи та доповнюючи конституційну характеристику місцевого самоврядування, частина перша коментованої статті визначає його ключові суб'єктно-об'єктні ознаки. Передусім вона дозволяє розглядати місцеве самоврядування як специфічну форму здійснення Українським народом своєї влади – публічну владу територіальної громади. Виходячи з цього, місцеве

самоврядування – це система організації та діяльності місцевих жителів на відповідній території, яка являє собою сукупність різноманітних органів та інститутів. Ця сукупність функціонує як єдиний цілісний механізм, центральною, провідною ланкою якого є територіальна громада.

Як специфічна форма публічної влади місцеве самоврядування характеризується, по-перше, наявністю особливого суб'єкта – територіальної громади, котра здійснює свою владу як безпосередньо, так і через органи та посадових осіб місцевого самоврядування. По-друге, за ним визнається особливе місце в політичній системі України: місцеве самоврядування, його органи не входять до механізму державної влади, хоча це й не означає його повної автономності від неї. Взаємозв'язок місцевого самоврядування з державою досить тісний і проявляється в тому, що місцеве самоврядування і державна влада мають єдине джерело – народ, а також у тому, що органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження виконавчої влади. Поряд з цим місцеве самоврядування як елемент політичної системи свідчить про те, що у країні поряд з інтересами особи і держави визнаються і гарантуються ще й місцеві (муніципальні) інтереси, пов'язані з вирішенням питань безпосереднього забезпечення життєдіяльності населення. При цьому муніципальні інтереси розглядаються не як підпорядковані державним, а як рівноправні. По-третє, місцеве самоврядування має особливий об'єкт діяльності — питання місцевого значення, перелік яких у вигляді предметів відання органів і посадових осіб місцевого самоврядування визначено Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» [69, с. 62].

Територіальна громада проголошується первинним, центральним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень. Одночасно слід зазначити, що соціально-правова структура такого багатоаспектного явища, як територіальна громада, містить у собі поняття населення як соціальної спільноти жителів, що об'єднані спільною діяльністю, інтересами та цілями стосовно задоволення потреб, пов'язаних з побутом, середовищем проживання, відпочинком, навчанням, спілкуванням.

Територіальна громада — це складна форма суспільної організації, сукупність людей (місцевих жителів, якими є не тільки громадяни України, а й іноземці, особи без громадянства, біженці) об'єднаних на публічних засадах у межах певної території [48, с. 209].

Правовий статус представницьких органів місцевого самоврядування розуміється як сукупність їх прав і обов'язків, які визначаються Конституцією України [3], Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [11], іншими законами та нормативно-правовими актами.

Основою цих прав і обов'язків рад є повноваження місцевого самоврядування, які згідно з п. 2 ст. 3 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [11] здійснюються як територіальними громадами безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: представницькими й виконавчими органами базового рівня, а також через районні та обласні ради, які представляють інтереси територіальних громад базового рівня.

Органи місцевого самоврядування в цілому є неоднаковими за своїм статусом (представницькі та виконавчі), але діють не хаотично, а системно, тобто в порядку, зумовленому засобами їх утворення, взаємовідносинами, що забезпечують у комплексі досягнення загальних цілей.

З'ясувати зміст правового статусу представницьких органів місцевого самоврядування можна лише на підставі проведення порівняльного аналізу прав і обов'язків ради з повноваженнями органів державної влади, органів, які утворюються в межах території, на яку поширюється юрисдикція територіальної громади, закладених в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» [11], принципів розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування, і, нарешті, в результаті визначення представницькими органами місцевого самоврядування власної внутрішньої структури.

Як уже зазначалося, представницькі органи місцевого самоврядування не входять до системи державних органів. Конституція і Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» наділяють їх притаманними лише їм повноваженнями, відповідною матеріально-фінансовою базою, необхідною для

здійснення радами наданих їм повноважень. Рішення представницьких органів місцевого самоврядування обов'язкові для виконання, як і акти органів державної влади. Ось чому не можна розглядати діяльність рад як абсолютно незалежної від функціонування державних органів.

Конституція України та Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» виходить з принципу самостійності місцевого самоврядування.

Самостійність як знакова ознака будь-якого самоврядування, тим паче місцевого, автоматично не переноситься на утворюваний територіальною громадою як первинною ланкою місцевого самоврядування представницький орган, не перетворює його на своєрідного диктатора, оскільки він співпрацює з органами державної влади, особливо на регіональному рівні представницьких органів місцевого самоврядування [49, с. 212].

Крім того, самостійність місцевого самоврядування теж не є абсолютною, оскільки його повноваження можуть здійснюватися як територіальною громадою безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування, в першу чергу, через представницькі (п. 2 ст. 2 Закону) [11]. Але представницький орган не є своєрідним «органом в органі», тобто не входить як структурна частина до іншого органу, як це властиво, наприклад, постійним комісіям ради. Він не є і частиною «вертикалі» рад радянського періоду і тому не підпорядкований будь-якому органу публічної влади: як муніципальної, так і державної. Представницьким органам притаманна підпорядкованість лише по горизонталі територіальній громаді, яка і формує ці органи.

Підставою ефективного розподілу праці між громадою і радами є компетенція. Ради наділяються законом притаманною лише їм власною компетенцією; вони вправі самостійно її здійснювати, а також нести відповідальність за її реалізацію. Аналіз цієї компетенції рад дозволяє зробити висновок про те, що саме на них покладається основний обсяг самоврядних повноважень.

Цей висновок підтверджується тим, що представницький орган місцевого самоврядування має право вирішувати будь-яке питання, віднесене до

повноважень місцевого самоврядування, крім тих питань які є предметом виключного відання територіальної громади. Тобто рада як представницький орган територіальної громади може в принципі вирішувати будь-яке питання, віднесене до повноважень органів місцевого самоврядування.

У той же час, територіальна громада правомочна вирішувати будь-яке питання, віднесене до відання місцевого самоврядування в цілому. Згідно з п. 3 ст. 10 Закону про місцеве самоврядування в Україні, представницькі органи місцевого самоврядування, сільські, селищні, міські голови, виконавчі органи місцевого самоврядування діють за принципом розподілу повноважень у порядку і в межах, визначених законами [11].

На нашу думку, є обґрунтованим висновок учених про те, що розподіл, про який йдеться в п. 3 згаданої статті Закону, не означає поділ влади в системі місцевого самоврядування. Доповнимо це положення тим, що взагалі принцип розподілу влади, проголошений у ст. 6 Конституції України, в системі органів місцевого самоврядування не діє.

Тому в Законі йдеться не про поділ владних повноважень, а про функціональне розмежування по напрямках діяльності між відповідними радами, їх виконавчими органами та сільським, селищним, міським головою.

Так, ради виконують представницькі функції відповідно до статей 25, 26, 43, 44 Закону, виконавчі органи здійснюють виконавчі функції відповідно до статей 27-41 Закону, сільський, селищний, міський голова як головна посадова особа територіальної громади обирається для здійснення повноважень, передбачених статтями 12 і 42 Закону.

При цьому Закон закріплює принцип верховенства рад по відношенню до виконавчих органів, за яким ради мають підзвітні виконавчі органи (ст. 11 Закону) [11].

З'ясування місця і ролі представницьких органів серед інших органів місцевого самоврядування безпосередньо пов'язано з їх структурою, оскільки певні рівні цих органів свій зміст значною мірою розкривають через структуру елементів, які в сукупності складають цей зміст. Тобто структура – це

сукупність внутрішніх елементів об'єкта, в даному разі представницького органу.

Закон про місцеве самоврядування в Україні не розглядає питання про структурну побудову представницьких органів місцевого самоврядування і навряд чи в цьому є потреба. Адже в Конституції України і в цьому Законі закріплені права населення самостійно визначати систему органів місцевого самоврядування, в тому числі і представницьких.

Тому питання про структурний устрій представницьких органів доцільно вирішувати в статутах територіальних громад, правових документах, що регулюють організацію місцевого самоврядування (регламентах, положеннях тощо).

Слід також підкреслити те положення, що визначення правового статусу рад, безпосередньо пов'язане зі способом формування цього представницького органу. Адже органи місцевого самоврядування можуть бути виборними і такими, які формуються шляхом призначення, делегування, кооптування тощо.

Закон не встановлює способи, з допомогою яких органи місцевого самоврядування можуть бути сформовані. Одночасно в цьому передбачена обов'язковість наявності виборних органів місцевого самоврядування.

До числа обов'язкових виборних органів відносять передусім представницькі органи місцевого самоврядування. Наявність виборних представницьких органів самоврядування – безумовна організаційна умова його реальності та ефективності [69, с. 65].

Ради як виборні органи не можуть призначатися «зверху», їх склад не повинен погоджуватися з державними владними структурами.

Отже, важливою ознакою представницького органу, яка безпосередньо пов'язана зі змістом його правового статусу, є те, що він об'єднує у своїй особі все місцеве товариство і уповноважений ним на вирішення найважливіших питань його життєдіяльності.

Представницькі органи самоврядування як виборні є органами, що здійснюють особливу функцію прогностичного характеру: виявлення і

формування інтересів населення місцевого самоврядування, тобто вироблення на підставі порівняння, обговорення, консенсусу загальної волі багатьох депутатів, які, у свою чергу, висловлюють інтереси певних груп населення, і в кінцевому підсумку – розробка рішень, що визначають напрями розвитку місцевого самоврядування [69, с. 66].

Найбільшою мірою правовий статус представницьких органів місцевого самоврядування окрім перерахованого виявляється у закріпленому в законі переліку питань виключного відання рад, тобто таких питань, які вправі вирішувати лише представницькі органи самоврядування і ніякі інші. Саме це гарантує провідну роль представницьких органів серед усіх інших органів місцевого самоврядування.

Отже, правовий статус представницького органу місцевого самоврядування визначається не лише сукупністю його прав і обов'язків, визначених Конституцією і законами України та іншими нормативно-правовими актами. Тому можна запропонувати таке визначення поняття правового статусу представницького органу місцевого самоврядування.

Правовий статус представницького органу місцевого самоврядування в Україні (ради) полягав в тому, що цей виборний орган територіальної громади є одним з основних елементів місцевого самоврядування, який має власну, визначену ним самим структуру і який відносно самостійно здійснює надані йому законом повноваження, на підставі функціонального розмежування їх між територіальною громадою і органами, які він утворює.

2.2 Специфіка взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування

Основні засади взаємодії місцевих органів влади визначені в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [9] та в Законі України «Про

місцеві державні адміністрації» [13].

Проте проблеми розмежування повноважень та питання взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування в системі місцевої влади існують ще з 1992 р. Саме тоді відбулося роздержавлення місцевих рад народних депутатів, унаслідок чого з'явилися дві системи органів місцевої влади: місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування.

Виходячи із потреби організації такої влади на місцях, прийняті закони ставили своїм завданням створити таку владу, яка здатна забезпечити необхідну єдність виконавчої влади та самостійність органів місцевого самоврядування. Закони розмежовують повноваження місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Це розмежування обумовлено такими причинами [46, с. 54]:

- необхідністю встановлення конкурентної політичної та юридичної відповідальності цих органів за визначені їм Конституцією і законами ділянки роботи;
- порушенням встановленого Конституцією і законами балансу інтересів між цими органами;
- наявністю прогалин у регулюванні або дублюванням певних повноважень цих органів тощо.

На практиці розмежування органів державної влади і органів місцевого самоврядування не досить чітке. У законах їх повноваження дублюються: повністю – 16, частково – 12. Однією з причин такого становища є певна неузгодженість Закону «Про місцеві державні адміністрації». Є нелогічним стан, коли Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» містить власних повноважень виконавчих органів рад 67, а делегованих – аж 80. Власні повноваження стосуються вирішення питань місцевого значення, а делеговані (передані державою) стосуються здійснення програм загальнодержавного значення [36, с. 32].

Правове розмежування повноважень у системі місцевої влади на практиці не є ефективним, доки воно не ґрунтується на політичній структуризації

суспільства. У перехідний період, як свідчить досвід України, відсутність політичної структуризації суспільства призводить до того, що політика виконавчої влади стає незалежною від чинного законодавства і може змінюватися в той чи інший бік. Таким чином, правове розмежування у системі місцевої влади не є самодостатнім, бо практична політика виконавчої влади у цій системі може мати переваги над правом. Вирішальний вплив політики виконавчої влади на правове розмежування повноважень у системі місцевої влади триватиме доти, доки не буде впроваджено механізмів політичної структуризації суспільства. Хоча уже сформовано парламентську більшість у Верховній Раді України, однак ще відсутня політична відповідальність у відносинах законодавчої і виконавчої влади, політичний арбітраж між ними з боку Президента України тощо. Одночасно відповідальність виконавчої влади перед вищими і центральними органами виконавчої влади, яка нині є переважно політичною, повинна бути правовою, за винятком періоду надзвичайного чи воєнного стану. Політична відповідальність також має бути впроваджена у систему місцевого самоврядування [71, с. 102].

На сьогодні питання взаємодії місцевих органів виконавчої влади і місцевого самоврядування законодавчо закріплені. Так, у Конституції України (п. 1, 2 ст. 143) визначено перелік повноважень територіальної громади та утворюваних нею органів. У той час спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст представляють обласні та районні ради, які, своєю чергою, делегують велику кількість власних повноважень обласним та районним державним адміністраціям. У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено 17 груп повноважень районних і обласних рад, які делеговані місцевим державним адміністраціям. Окрім того, обласні ради делегують обласним адміністраціям ще шість повноважень. Оскільки місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження, у яких відображено спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, то законодавство містить певні гарантії виконання ними делегованих повноважень. Для контролю за їх виконанням голови місцевих державних адміністрацій щорічно повинні

звітувати перед відповідними обласними і районними радами про виконання делегованих повноважень. За результатами та підсумками звітів ради на сесіях приймають рішення, яким дають оцінку роботи місцевої державної адміністрації, її посадових осіб щодо здійснення делегованих їм радами повноважень, включаючи можливість ухвалення рішення про недовіру голові відповідної державної адміністрації або позбавлення відповідної державної адміністрації делегованих повноважень, а також звернення до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, які обмежують повноваження місцевих рад та їх органів [11].

На думку науковців, існування двовладдя на обласному та районному рівні не сприяє якісному виконанню повноважень місцевими органами влади. Тому підтримують пропозицію при проведенні реформи ліквідувати місцеві державні адміністрації, а в органах місцевого самоврядування створити виконкоми. Хоча існування двовладдя на місцевому рівні й сприяє якісно виконувати завдання щодо подальшого розвитку економіки та культури, підвищення рівня життя громад, соціального захисту населення.

Основним інструментом, що забезпечує ефективність взаємодії місцевого самоврядування, є узгодження спільних дій, що досягається координацією діяльності, узгодженістю позицій обох гілок влади. Досвід областей України дав змогу виділити основні організаційно-правові форми взаємодії місцевих органів влади [36, с. 33]:

- утворення спеціальних органів на паритетних началах для реалізації спільних програм, здійснення конкретних дій в певних сферах життєдіяльності території;
- проведення координаційних нарад (семінарів) за участю керівників і посадових осіб місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування;
- проведення спільних дій із комплексних питань і планування з розподілом обов’язків між учасниками їх реалізації;

- проведення спільних засідань колегій і президій та прийняття спільних розпоряджень головою відповідної місцевої державної адміністрації та головою обласної (районної) ради;
- складання аналітичних оглядів спільної діяльності органів місцевого управління з метою виявлення позитивного досвіду і його впровадження;
- існування спільних ЗМІ;
- спільне проведення масово-культурних заходів.

Тісна співпраця місцевих органів влади і самоврядування здебільшого приносить позитивний результат, унаслідок чого органи державної влади забезпечують необхідні умови для нормальної діяльності органів місцевого самоврядування, а самоврядні органи здійснюють чимало функцій державного спрямування.

Але в процесі співпраці місцевих державних та самоврядних органів влади виникають проблеми. Однією з особливостей є те, що, згідно з Конституцією, районні та обласні ради визначаються як органи місцевого самоврядування, які представляють спільні інтереси територіальних громад, проте без власних виконавчих органів. Свої функції відповідні ради вимушені делегувати місцевим державним адміністраціям. Це призводить до виникнення однієї з найскладніших проблем – проблеми розмежування функцій і повноважень між місцевими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування [42].

Проблема взаємовідносин між місцевими органами влади залежить від багатьох чинників, однак найсуттєвіший вплив на їх зміст і форму чинять конституційно-правові засади місцевої влади, спільність територіальної основи та об'єктів управлінської діяльності, функціональна близькість, соціальний тип держави, а також встановлена система місцевого управління.

Якщо розглядати законодавство України, яке стосується взаємовідносин місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, то можна зробити висновок про його недосконалість. Неважко помітити, що повноваження, які збігаються, через різне розуміння меж їх здійснення

призводять до виникнення конфліктів між органами місцевої виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Однак доцільно зазначити, що навіть найдосконаліше законодавство не усуне компетенційних суперечок між місцевими органами державної влади і органами місцевого самоврядування. Шляхом їх вирішення є судовий розгляд справ з цього приводу. Органи влади на місцях можуть навіть направляти подання до Конституційного Суду щодо тлумачення компетенційних норм Конституції та законів [31, с. 12].

Як ми уже вказували, реалізація зазначених особливостей правового статусу та повноважень сільських, селищних і міських рад у Конституції України та законах України викликає чимало труднощів на практиці. Зокрема, йдеться про значну концентрацію повноважень на центральному та обласному рівнях, недостатньо чітке розмежування повноважень органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування на місцевому рівні та про посилений контроль за органами самоврядування. Так, Кабінет Міністрів України 9 березня 1999 р. своєю Постановою «Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади» № 339 встановив новий порядок контролю за відповідним здійсненням повноважень [10]. Згідно з постановою, контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади покладається на відповідні місцеві державні адміністрації, а у випадках, передбачених законодавством, – на міністерства та інші центральні органи виконавчої влади та їх територіальні органи. Контроль здійснюється шляхом аналізу актів органів місцевого самоврядування, надання органами місцевого самоврядування інформації про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади, проведення перевірок діяльності виконавчих органів сільських, селищних і міських рад. Райдержадміністрації контролюють здійснення виконавчими органами сільських, селищних і міських рад (міст районного значення), розташованих на території району, делегованих їм повноважень органів виконавчої влади. Обласні державні адміністрації,

своєю чергою, мають право безпосереднього контролю виконавчих органів місцевих рад на території відповідної області.

Окрім того, недостатньо чітко проводиться розмежування повноважень і між окремими рівнями місцевого самоврядування. Законодавство про місцеве самоврядування, адміністративно-територіальний устрій і виконавчу владу на місцях ще недостатньо відпрацьоване та не вирішує проблем практики. Недостатньо використовуються на місцях і передбачені законом демократичні форми вирішення місцевих справ (референдуми, органи самоорганізації населення, громадські слухання тощо) [35, с. 3].

Потребує також вирішення проблема об'єднання територіальних громад (оптимізація кількості громад), досягнення їх реальної фінансової, матеріальної та організаційної незалежності [35, с.6].

Між двома системами місцевої влади часто відбуваються компетенційні спори. Однак здебільшого вони вирішуються не в установленому законом порядку, а поза правовими способами, тобто через різні політичні та інші угоди між органами місцевої влади, звичаї і традиції, успадковані ними від радянської командно-адміністративної системи тощо.

Удосконалення взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування вимагає забезпечення [36, с.33]:

- універсальності реалізації державної політики;
- певного рівня самостійності цих органів у способах реалізації державної політики;
- посилення співпраці між урядом та органами місцевого самоврядування;
- впровадження дієвих механізмів узгодження рішень центральних і місцевих органів виконавчої влади, які зачіпають інтереси місцевого самоврядування;
- вирішення проблеми делегування повноважень виконавчої влади місцевому самоврядуванню, законодавчого визначення принципів, умов та порядку їх делегування, форми контролю за виконанням делегованих

повноважень, а також відповідальності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб за невиконання або неналежне виконання делегованих повноважень;

- створення механізму ефективного контролю за законністю здійснення власних повноважень органами місцевого самоврядування.

Проте в країнах Європейського Союзу проблеми взаємовідносин між державами адміністраціями та органами місцевого самоврядування вирішені. Насамперед, законодавство Європейських країн передбачає максимальне розведення сфер компетенції держави (і її виконавчої влади) з одного боку, та місцевого самоврядування – з іншого. Місцеві адміністрації, назви яких можуть варіюватися залежно від країни, мають повноваження переважно в межах тих питань, які належать саме до сфери компетенції держави. І навпаки, найчастіше суміщення функцій органу держави та виконавчого органу місцевого самоврядування у країнах ЄС характерне саме для органів місцевого самоврядування [59, с.27].

Делегування повноважень в країнах ЄС відбувається, як правило, від державних адміністрацій до представницьких органів (а також між органами місцевого самоврядування), а не навпаки. Практика делегування повноважень (зокрема, пов'язаних із виконанням державних функцій) від державних адміністративних органів до органів місцевого самоврядування найбільш поширеною є в Естонії, Литві, Федеративній Республіці Німеччині, Чехії.

Розмежування державного управління та місцевого самоврядування на різних рівнях адміністративного поділу залежить від конкретного типу системи місцевого самоврядування. У більшості держав-членів ЄС місцеві адміністрації у межах компетенції держави виконують такі функції [70, с. 190]:

- контроль за дотриманням органами місцевого самоврядування норм національного законодавства;

- виконання органами місцевого самоврядування повноважень, які були делеговані центральними органами виконавчої влади (держави Балтії, Німеччина тощо);

- координація діяльності центральних органів виконавчої влади (міністерства та відомств).

Водночас обмеження самоврядування на регіональних рівнях є характерним для унітарних держав, відносно централізованих. Може існувати у таких формах:

- наділення представницького органу суто дорадчими функціями (наприклад, релігійний рівень Польщі до 1998 р.);

- представницькі органи отримують лише повноваження, делеговані муніципалітетами. Так, у Фінляндії на регіональному рівні можуть існувати об'єднання муніципалітетів (найчастіше добровільні), яким органи місцевого самоврядування можуть делегувати повноваження з медичного та соціального забезпечення, професійної освіти, водо- та електропостачання;

- відсутність органів місцевого самоврядування на тих рівнях, де функціонують місцеві державні адміністрації (зокрема, у Болгарії).

Спільна компетенція урядових представництв та органів місцевого самоврядування є скоріше винятком. На регіональному рівні вона встановлена у Латвії. Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування мали узгоджувати між собою свої рішення у таких сферах [60, с. 300]:

- розробка проектів законодавчих актів і положень, що регулюють діяльність місцевих органів влади;

- визначення розміру загальних та цільових відрахувань на потреби місцевих органів управління на кожен фінансовий рік;

- визначення фінансових джерел адміністрування додаткових функцій, виконання яких очікується від місцевих органів влади;

- будь-які інші питання, що стосуються місцевих органів влади.

У країнах ЄС, оскільки адміністрація не виконує функцій виконавчого органу місцевого самоврядування та не отримує делегованих повноважень від представницьких органів, відсутній також інститут висловлення недовіри главі місцевої державної адміністрації з боку органу місцевого самоврядування.

У Європейському Союзі проблема забезпечення реальної автономності місцевого самоврядування та матеріального забезпечення реалізації його повноважень вирішується через фінансову самостійність системи місцевого самоврядування, до того ж тут обсяг повноважень органів місцевого самоврядування залежить серед іншого від рівня бюджетного фінансування на одного мешканця відповідної територіальної громади [71, с. 85].

З огляду на аналіз проблем взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування та вирішення проблеми у країнах Європейського Союзу, можна намітити напрями подальшого вдосконалення взаємодії місцевих органів державної влади та самоврядування так:

- внесення змін у Закони «Про місцеві державні адміністрації» і «Про місцеве самоврядування в Україні» з питань взаємодії цих органів, трансформації деяких делегованих повноважень органів місцевого самоврядування у власні (самоврядні);
- розробка механізмів розмежування і співвідношення компетенцій органів місцевої публічної влади;
- вирішення проблеми територіальної організації країни, реформування адміністративно-територіального устрою;
- судового урегулювання спорів і розбіжностей між місцевими управлінськими центрами;
- зміни структури органів виконавчої влади з переходом від галузевого до функціонального принципу їх побудови, закріплення за ними, насамперед, контрольно-наглядових функцій;
- створення на регіональному рівні координаційних рад із питань взаємодії місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування. Ці та інші заходи будуть сприяти покращенню взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування в контексті здійснення реформ в Україні.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

3.1. Проблемні питання діяльності місцевих державних адміністрацій, їх посадових осіб

В Україні за адміністративно-територіальним устроєм 490 районів та відповідно 490 районних державних адміністрацій (РДА). Районні державні адміністрації відповідальні в своїй діяльності перед президентом та Кабінетом міністрів України (пряма норма закону). Їхня діяльність спрямовується обласними державними адміністраціями. Відповідно, облдержадміністрації і контролюють їх [64].

Станом на сьогодні в Україні залишається не призначеними понад третини голів районних державних адміністрацій. В період боротьби з поширенням епідемії коронавірусу зволікання із призначенням голів райдержадміністрацій несе великі ризики та загрози не лише життю мільйонів українців в регіонах, але й стабільності функціонування всієї країни.

Розглянемо ризики зволікання з призначеннями нових очільників райдержадміністрацій.

По-перше, тимчасові очільники районних адміністрацій прекрасно розуміють, що вони тимчасові. А значить, є велика спокуса брати від життя все та закривати очі на сумнівні «схеми» на районному рівні.

По-друге, вплив т.в.о. голів РДА, а відтак президента та губернаторів мінімальний на процеси, що відбуваються на районному рівні. По суті, через хаос із призначеннями райони по суті віддані районним радам з їхніми головами та колишнім головам РДА, які через своїх заступників на позиції т.в.о. продовжують контролювати існуючі потоки.

Відсутність нових очільників райдержадміністрацій – це удар по своїх же головах облдержадміністрацій, які повинні проводити політику центру на місцях. Губернатори не мають на кого спертися та по суті беззастережно віддають частину своїх територій під вплив місцевих еліт. Плюс всі еліти навколо них (обласні депутати, силовики, мери, керівники регіональних органів виконавчої влади) бачать, що губернатори не здатні пролобіювати призначення своїх людей на місцях. А це – чіткий сигнал, що губернатори тимчасові та слабкі. Відтак, можна не слухати, не виконувати та не боятися контролю. Зі слабкими ніхто не рахуватиметься.

Але окрім цього, викликає реальне занепокоєння ситуація на кордоні з Росією. Всі області, які мають спільний кордон з Росією, тобто є в групі потенційного ризику як військової агресії, так і впливу пропаганди на населення України, укомплектовані новими головами РДА менше, ніж на 50%. Винятками є Донецька та в якійсь мірі Харківська області. Тобто місцева влада в цих регіонах по суті взагалі не пов'язана з центром, з новою командою президента і надана сама собі [64].

Наступним проблемним питанням є інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності місцевих державних адміністрацій. У сучасних умовах будь-які ухвалення державно-управлінських рішень мають базуватися на належному інформаційно-аналітичному забезпеченні (далі – ІАЗ), попередньому виробленні альтернативних варіантів таких рішень і кваліфікованій оцінці кожного з них. Керівник органів влади повинен враховувати можливість появи нових сторін проблемної ситуації чи виникнення в результаті виконання управлінського рішення нової проблемної ситуації. Таким чином, ефективність державно-управлінських рішень та процесів державного управління загалом на сучасному етапі безпосередньо залежить від наявності та якісного функціонування систем, служб та структурних підрозділів з ІАЗ діяльності органів державного управління від найвищого рівня до місцевих органів державної виконавчої влади.

Досягнення поставленого завдання потребує чітко визначеного методологічного підходу, що полягає у послідовному порівняльно-критичному аналізі, насамперед, структури відповідних державних адміністрацій; по-друге, наявності в структурі державних адміністрацій підрозділів з ІАЗ, їх назв та чисельності; по-третє, функцій та завдань цих структурних підрозділів; по-четверте, загальних проблем формування та функціонування механізмів ІАЗ діяльності МДА. У ході аналізу маємо спиратися на розуміння сутності інформаційно-аналітичної діяльності у державному управлінні як «комплексу дій фахівця-аналітика у сфері державного управління, що пов'язаний з виявленням, отриманням, ознайомленням, обробкою, опрацюванням первинних даних та відомостей з метою перетворення їх на необхідні знання для забезпечення прийняття управлінських рішень» [45, с. 7].

Для порівняльного аналізу сучасного стану процесів ІАЗ діяльності органів місцевої державної виконавчої влади нами обрано дві групи місцевих державних адміністрацій різних рівнів. На обласному рівні будемо аналізувати структуру та повноваження Київської обласної державної адміністрації (як органу влади, наближеного до центру влади), Київської міської державної адміністрації (як виняткового органу міської влади, прирівняного до обласної державної адміністрації) та Івано-Франківської обласної державної адміністрації (як типового периферійного органу державної виконавчої влади). На районному рівні нами обрано Шевченківську та Подільську районні в місті Києві державні адміністрації (як органи влади, наближені до центру влади) та п'ять районних державних адміністрацій Івано-Франківської області – Богородчанську, Косівську, Галицьку, Калуську та Коломийську (що мають власну відмінну специфіку в межах однієї області). Проаналізувавши, за даними інтернет-порталів <http://koda.gov.ua> та <https://kyivcity.gov.ua>, структури Київської обласної державної адміністрації (далі – ОДА) та Київської міської державної адміністрації, бачимо, що Київська ОДА у своїй організаційній структурі не містить жодного підрозділу, який би вже за своєю назвою був спрямований на виконання функцій ІАЗ діяльності МДА. В апараті Київської

ОДА ми бачимо «Відділ забезпечення діяльності керівництва апарату», проте ані в назві відділу, ані в Положенні про його діяльність не йдеться про інформаційно-аналітичний компонент, тож можемо припустити, що цей відділ є більш організаційного плану і покликаний забезпечувати не підготовку та ухвалення державно-управлінських рішень, а організаційно-технологічні процеси життєдіяльності апарату ОДА. Водночас у складі Київської ОДА є «Управління інформації та зв'язків з громадськістю», у Положенні про яке містяться окремі повноваження, пов'язані з ІАЗ діяльності. Проте однозначно можна сказати, що системного комплексного підходу до ІАЗ в Київській ОДА немає. Натомість Київська міська державна адміністрація у штатній структурі визначає одразу шість структурних підрозділів, так чи інакше причетних до ІАЗ. При чому три з них – безпосередньо. Так спеціалізоване «Управління аналітичного забезпечення діяльності Київського міського голови» готує інформаційно-аналітичні матеріали для міського голови В. В. Кличка. Крім того, у складі апарату Київської міської державної адміністрації функціонує одразу два самостійних підрозділи з однотипними назвами «Управління контрольно-аналітичного забезпечення...», причому перше з них функціонально обслуговує винятково керівника апарату МДА, а друге – усі інші структурні підрозділи апарату. Також на рівні міста Києва функціонує самостійний Департамент суспільних комунікацій, окремі повноваження яких функціонально належать до ІАЗ діяльності. Зокрема, одним з перших завдань Департаменту є «Аналіз і прогнозування суспільно-політичних процесів у місті Києві». Крім того, департамент «готує самостійно або разом з іншими структурними підрозділами Київської міської державної адміністрації інформаційні та аналітичні матеріали для подання Київському міському голові» [5]. Якщо ані Київська ОДА, ані Київська міська державна адміністрація не розкривають чисельність працівників своїх структурних підрозділів (що не дає можливості зробити повноцінний аналіз спроможності до виконання функціональних завдань), то найбільш відкрито й повно представлена на своєму сайті структура Івано-Франківської ОДА. З даних інтернет-порталу

<http://www.if.gov.ua> бачимо, що в Івано-Франківській ОДА функціонує два структурних підрозділи безпосередньо інформаційно-аналітичного призначення: один – у складі апарату ОДА (Відділ забезпечення діяльності керівництва ОДА), другий – у складі самостійного Управління інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю (Відділ аналітичної діяльності). Зокрема, відповідно до положення про це Управління до його основних завдань належать: сприяння розвитку національного інформаційного простору; забезпечення інформаційного супроводу та сприяння висвітленню в засобах масової інформації участі керівництва ОДА в офіційних заходах, прес-конференціях, брифінгах, засіданнях круглих столів, телефонних «гарячих лініях» тощо; забезпечення інформаційного наповнення офіційного веб-сайту ОДА [6]. Важливим є факт, що Відділ аналітичної діяльності Управління інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю Івано-Франківської ОДА є нещодавно створеним структурним підрозділом, у штатному розкладі обласної державної адміністрації його не було ще два роки тому і чотирьом державним службовцям цього відділу ще треба «вписатися» в структуру внутрішньо-організаційних відносин ОДА. Зазначене з усією очевидністю вказує, що дане Управління загалом та його аналітичний відділ зокрема, є не стільки інформаційно-аналітичним за своєю сутністю структурним підрозділом, скільки інформаційно-комунікативним, призначеним не готувати аналітику для підготовки й ухвалення державно-управлінських рішень, а переважно для комунікацій з громадськістю, формування позитивного іміджу ОДА, висвітлення її діяльності в інформаційному просторі області та держави. Такі взаємовідносини, пов'язані з отриманням, передачею, використанням та зберіганням відомостей про явища й події, що відбуваються в суспільстві, державі та навколишньому середовищі, як зазначає Л. М. Галаган, є за своєю сутністю інформаційними зв'язками (відносинами) першої групи – зовнішніми інформаційними зв'язками, такими, що встановлюються поза межами системи органів публічної влади і є комунікативним зв'язком влади з громадянським суспільством. Науковець наголошує, що основою інформаційного забезпечення

діяльності органів державної влади, явища, яке виникло у зв'язку з розвитком автоматизованих систем управління і є методом діяльності органів публічної влади, є інформаційні зв'язки не цієї, першої, а саме другої групи – у межах структур публічної влади [33, с. 150-151]. Аналіз структурної архітекτονіки обласних державних адміністрацій і прирівняної до них Київської міської адміністрації на предмет їх відповідності вимогам часу щодо необхідності формування та функціонування служб ІАЗ діяльності органів державної влади та додатковий аналіз інтернет-сайтів обласних державних адміністрацій України свідчать, що в жодній з вітчизняних ОДА не існує структурного підрозділу, назва якого б повністю відповідала функціональному завданню ІАЗ діяльності даного органу державної виконавчої влади. Як правило, дана функція є додатковою до традиційних управлінь та департаментів інформації (зосереджених на роботі із ЗМІ), комунікації (з наголосом на інформуванні та формуванні позитивного іміджу органу влади у зовнішньому середовищі), зв'язків з громадськістю (з такими ж ключовими функціями, як і в попередньому варіанті).

Таким чином, відбувається процес становлення служб і підрозділів ІАЗ діяльності МДА і цей процес дуже влучно охарактеризував професор В. Ю. Степанов, який зазначив, що зараз в Україні «функціонування органів ІАЗ державної влади характеризується їх роз'єднаністю, розпиленням завдань ІАЗ серед різних інформаційно-аналітичних підрозділів» [73, с. 140]. Розпилення завдань, несистемність функціонального призначення служб ІАЗ діяльності добре характеризують дані в таблиці 3.1, де на основі аналізу Положень про структурний підрозділ згаданих вище інституцій державної влади ми співставили відповідність реального стану службових повноважень державних службовців Київської ОДА, Київської міської державної адміністрації та Івано-Франківської ОДА ключовим «ідеальним» теоретичним вимогам механізмів ІАЗ діяльності МДА.

Зокрема, прографа таблиці містить короткий перелік основних функцій та повноважень служб та підрозділів ІАЗ діяльності МДА від провідних

дослідників даної проблематики, а у колонках знаком «+» або «-» позначено, чи є така серед повноважень і завдань, закріплених у конкретних структурних підрозділах Київської ОДА, Київської міської державної адміністрації та Івано-Франківської ОДА згідно з Положеннями про ці структурні підрозділи.

Таблиця 3.1

Наявність ключових функцій ІАЗ діяльності МДА у Положеннях про структурний підрозділ обраних обласних органів державної виконавчої влади

Функції та повноваження з інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності місцевих органів влади	Назва структурного підрозділу, відповідального за ІАЗ діяльності					
	Відділ інформаційно-комп'ютерного забезпечення апарату КОДА	Управління інформації та зв'язків із громадськістю Київської ОДА	Департамент суспільних комунікацій КМДА	Департамент інформаційно-комунікаційних технологій КМДА	Управління інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю ІФОДА	Відділ аналітичної діяльності управління інформаційної діяльності ІФОДА
1	2	3	4	5	6	7
на базі зібраних початкових даних отримання обробленої, узагальненої інформації, яка має стати основою для прийняття управлінських рішень [32]	-	+	+	+	+	+
створення баз даних і підсистем інформаційного забезпечення діяльності органів державної влади [68, с. 358]	+	-	+	+	+	-
аналіз даних, обґрунтування варіантів реагування на проблемні ситуації та підготовка й документальне оформлення змістової частини управлінських рішень [54, с. 30]	-	-	+	-	+	+
прогнозування суспільно-політичних процесів та сприяння розвитку інформаційної інфраструктури регіону, задоволення інформаційних потреб суб'єктів влади [42, с. 14]	+	+	+	+	+	+
переведення документообігу з паперових носіїв на електронні, сприяння становленню системи електронного врядування, надання онлайн адміністративних послуг	+	+	+	+	+	+
забезпечення необхідного рівня безпеки і захисту інформаційних ресурсів державного управління [66, с. 12]	+	+	-	+	+	-

Продовження табл. 3.1

1	2	3	4	5	6	7
координація інформаційних зв'язків між структурними підрозділами органу державної влади та забезпечення фахового інформаційного супроводу його діяльності [35, с. 110]	-	-	+	-	+	-
створення та інтеграція існуючих інформаційних систем органів публічної влади та інформаційних ресурсів у єдину інформаційно-телекомунікаційну систему збору, обробки, представлення й передачі даних, важливих для державного управління [34, с. 35]	-	-	+	-	-	-

Джерело: [розроблено автором]

Порівняльна характеристика зазначених Положень нами не проводилася, оскільки ці положення громіздкі і містять значний перелік функціональних завдань, що виходять за межі або просто не стосуються процесів ІАЗ діяльності органів місцевої державної влади. Тепер перейдемо до найнижчого щабля МДА – районних. Тут також спостерігається значний структурно-функціональний різнобій відділів з ІАЗ діяльності РДА, як загалом Україною, так і між доволі близькими між собою за параметрами двома районами Києва та трьома районами Івано-Франківщини.

З порталу <http://podil.kievcity.gov.ua/> видно, що функції ІАЗ діяльності в Подільській районній в місті Києві адміністрації виконує один невеличкий підрозділ апарату РДА – Сектор організаційно-аналітичного забезпечення роботи голови адміністрації з трьох виконавців разом з начальником відділу. При цьому, відповідно до Положення про відділ, власне інформаційно-аналітична робота є незначною частиною його завдань, більш зосереджених на організаційній частині забезпечення діяльності голови РДА.

Інтернет-портал <https://shev.kyivcity.gov.ua> свідчить, що в такій же РДА Києва – Шевченківській – також існує абсолютний аналог даного відділу, проте, на відміну від Печерського району, у структурі Шевченківської РДА

передбачено ще один підрозділ – Сектор організаційно-аналітичного забезпечення та контролю, що суттєво збільшує спроможність Шевченківської районної у місті Києві державної адміністрації до ІАЗ діяльності цього органу місцевої державної влади.

Якщо ж розглядати стан структурно-функціонального механізму ІАЗ діяльності МДА на рівні районних державних адміністрацій Івано-Франківщини, то можна відзначити як спільні, так і відмінні риси. Так, спільним є те, що в штатній структурі всіх обраних для порівняння п'яти РДА є по одному відділу, до ведення якого віднесено (частково) й питання ІАЗ. Відмінним є те, що п'ять однотипних за формою відділів мають чотири різних назви та значні розбіжності у функціях і завданнях, що прописані для них відповідними Положеннями про відділи. Навіть формалізований попередній аналіз назв структурних підрозділів та кількості штатних одиниць семи обраних РДА свідчить про надзвичайну несистемність та різнобій функціонального навантаження служб, відповідальних за ІАЗ діяльності місцевих органів державної виконавчої влади. Значні розбіжності спостерігаються як у назвах, так і у власне функціональних навантаженнях вищезначених структурних підрозділів РДА (див. табл. 3.2)

Так, у Богородчанах та Калуші існують однакові за назвою відділи організаційної та інформаційно-аналітичної роботи, значна частина завдань яких, судячи з Положення про відділ, присвячена організаційній, а не інформаційно-аналітичній роботі. Принаймні саме так зафіксовано у Положенні: «основними завданнями відділу є організаційне забезпечення діяльності РДА, організація взаємодії РДА з громадськими об'єднаннями у вирішенні соціально-економічних питань, інформування громадськості про діяльність РДА» [6]. У Косові подібний відділ значно менше покликаний займатися організаційною діяльністю, проте до його завдань входять правові питання і з двох реальних працівників відділу один – юрист, що займається переважно саме юридичними проблемами.

Таблиця 3.2

Наявність ключових функцій діяльності МДА в Положеннях про структурний підрозділів обраних районних органів державної влади

Функції та повноваження з інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності місцевих органів влади	Назва структурного підрозділу, відповідального за ІАЗ діяльності						
	Сектор організаційно-аналітичного забезпеч. роботи голови ШКРДА	Відділ організаційно-аналітичного забезпеч. роботи голови ПКРДА	Відділ організаційної та інформ.-аналіт. роботи Богородчанської РДА	Відділ організаційної та інформ.-аналітичної роботи Калузької РДА	Відділ організаційної роботи, інформ. діяльності та комунікацій з громадськістю Коломийської РДА	Відділ інформаційно-аналітичної роботи та правового забезпечення апарату Косівської РДА	Відділ організаційно-інформаційної роботи апарату Галицької РДА
на базі зібраних початкових даних отримання обробленої, узагальненої інформації, яка має стати основою для прийняття управлінських рішень	+	+	+	+	+	+/-	+
створення баз даних і підсистем інформаційного забезпечення діяльності органів державної влади	-	-	-	-	-	-	-
аналіз даних, обґрунтування варіантів реагування на проблемні ситуації та підготовка й документальне оформлення змістової частини управлінських рішень	-	-	-	+	+	-	+
прогнозування суспільно-політичних процесів та сприяння розвитку інформаційної інфраструктури регіону, задоволення інформаційних потреб суб'єктів влади	-	+	+	+	+	+	+
переведення документообігу з паперових носіїв на електронні, сприяння становленню системи електронного врядування, надання онлайн адміністративних послуг	-	+	+/-	+/-	+	+/-	+/-
забезпечення необхідного рівня безпеки і захисту інформаційних ресурсів державного управління	-	-	-	+	+	-	-

Продовження табл. 3.2

координація інформаційних зв'язків між структурними підрозділами органу державної влади та забезпечення фахового інформаційного супроводу його діяльності	+	+	-	+/-	+	-	+
створення та інтеграція існуючих інформаційних систем органів публічної влади та інформаційних ресурсів в єдину інформаційно-телекомунікаційну систему збору, обробки, представлення й передачі даних, важливих для державного управління	-	-	-	-	-	-	-

Джерело: [розроблено автором]

Галицька та Коломийська РДА взагалі не декларують аналітичну діяльність. У Галичі маленький відділ, що складається із двох працівників, покликаний виконувати організаційні та інформаційні завдання. У Коломії на такий же відділ додатково покладені повноваження комунікації з громадськістю, розгляд звернень громадян, забезпечення доступу громадян до публічної інформації як розпорядника інформації, здійснення моніторингу суспільно-політичних подій в районі [5].

У Косові проблематикою розгляду звернень громадян та доступу до публічної інформації займається окремий самотійний підрозділ, у той час як серед головних завдань відділу інформаційно-аналітичної роботи та правового забезпечення апарату РДА відсутні положення про інформаційно-аналітичну діяльність. Основними завданнями цього відділу визначено забезпечення реалізації державної політики у сфері інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю на території району, організація правової роботи, спрямованої на неухильне застосування, дотримання та запобігання невиконанню вимог чинного законодавства управліннями, відділами та іншими структурними підрозділами РДА під час виконання покладених на них завдань і функціональних обов'язків, представлення інтересів РДА в судах [4].

Таким чином, проведений аналіз дозволяє зробити узагальнений висновок щодо сучасного стану системи ІАЗ діяльності органів державної виконавчої влади в Україні, зокрема:

- у країні відсутня цілісна система ІАЗ діяльності органів публічної влади;
- у системі публічної влади держави відсутня уніфікація чи систематизація вимог до структурних підрозділів органів державної виконавчої влади, на які покладено завдання інформаційно-аналітичного забезпечення;
- на рівні місцевих державних адміністрацій не створюються і навіть не ставиться завдання створення власних інформаційних баз даних стосовно різних сфер публічного врядування, соціально-політичного, економічного та культурного стану й розвитку регіону, галузевих статистичних даних тощо;
- на рівні місцевих державних адміністрацій мало уваги приділяється інформаційній безпеці та захисту інформаційних ресурсів державного управління;
- у структурі як обласних, так і районних державних адміністрацій відсутні підрозділи, суто спеціалізовані на виконання функцій інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності МДА (як правило, ці завдання є додатковими до низки інших – від організаційних і комунікаційних до юридично-правових);
- загалом система інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів державної влади у нашій державі перебуває ще в зародковому стані.

Наступним проблемним питанням в діяльності місцевих державних адміністрацій є взаємодія з органами місцевого самоврядування.

Цілком очевидно, що в повсякденному житті реалізація функцій та повноважень місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування не тільки призводить до погоджених дій, але нерідко породжує різні питання щодо встановлення меж їхніх функцій та повноважень, способів вирішення компетенційних спорів. Такі межі здійснення функцій і повноважень влади на місцях є практично в усіх демократичних, правових державах, проте

законодавець не може раз і назавжди закріпити ці межі, оскільки розвиток суспільних відносин часто породжує нові проблеми, які не можуть бути розв'язані в рамках наявного законодавчого розмежування функцій і повноважень органів влади, а також через те, що законодавець не може займатись окремими дрібними питаннями розмежування функцій і повноважень органів влади на місцях, допускаючи інші, крім законодавчого, способи цього розмежування [32, с. 145–146].

Л.В. Бондарчук та В.А. Урбанович зауважують, що на сучасному етапі нечітке розмежування повноважень, відсутність дієвого механізму взаємодії, а також відсутність чіткого розподілу повноважень і відповідальності між органами місцевого самоврядування різного рівня зумовлюють неефективність взаємодії між представницькою та виконавчою гілками влади. На думку авторів, проблема є досить актуальною і безпосередньо пов'язана із системними реформами та трансформаційними процесами, що відбуваються в державі [41, с. 3], із чим цілком погоджуємося.

Незважаючи на активні кроки України у напрямі реформування місцевого самоврядування, багато проблем, пов'язаних зі здійсненням територіальними громадами права на вирішення питань місцевого значення, як зауважує С.П. Снігур, залишаються, по суті, невирішеними. Зокрема, найбільші дискусії точаться навколо удосконалення організації муніципальної влади, відносин між органами самоврядування та місцевими державними адміністраціями; оптимізації порядку формування місцевих рад, зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевої влади [45, с. 352–353].

Аналізуючи відповідно до законодавства сучасний стан розподілу повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування і практику діяльності цих органів, О.М. Бабич стверджує, що проводився цей процес без достатньої послідовності та необхідного взаємоузгодження законодавчих актів, прийнятих у різні часи та з різних питань організації місцевого самоврядування і виконавчої влади на місцях. Тому, на думку автора, одним із найбільш пріоритетних завдань сьогодення

продовжує залишатися законодавче врегулювання проблем, пов'язаних із реформуванням системи місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування країни з одночасним розмежуванням їхніх повноважень [50, с. 111].

3.2 Проблемні питання діяльності органів місцевого самоврядування та напрями їх вирішення

Сучасний стан місцевого самоврядування характеризується [62, с. 28]:

1. Відсутністю дієвої системи гарантій виконання функцій та повноважень органів місцевого самоврядування та належного матеріального, фінансового, кадрового та іншого ресурсного забезпечення.
2. Недостатнім виконанням державою своїх зобов'язань щодо створення умов для розвитку місцевого самоврядування і громадянського суспільства;
3. Значною кризою житлово-комунального господарства, системи енерго-, паливо- та водозабезпечення соціальної інфраструктури;
4. Поглибленням кризи соціально-економічного стану територіальних громад та регіонів;
5. Неспроможністю вирішення нагальних питань реформування системи адміністративно-територіального устрою України.

Так, з року в рік можна спостерігати нестачу коштів місцевого самоврядування. Бюджетна система України спрямована на підтримку не самодостатніх, а дотаційних територіальних громад та регіонів за правилом: чим більше надходжень до місцевого бюджету за рахунок внутрішніх джерел, тим більше вилучень треба чекати в наступному році. А чим менше таких надходжень, тим більше поступає до місцевого бюджету коштів із Державного бюджету України за рахунок міжбюджетних трансферів з метою фінансового

вирівнювання. Таким чином, створюється патова ситуація, яка гальмує весь регіональний розвиток.

В сучасних умовах кадрове забезпечення місцевого самоврядування потребує суттєвого вдосконалення, що зумовлено низкою проблем, насамперед це [43, с. 105]:

- недосконалістю нормативно-правової бази з питань кадрового забезпечення сфери публічного управління;
- нестабільністю складу, недоліками в доборі, використанні й утриманні управлінських кадрів та порушенням принципу наступності в роботі;
- непрозорістю діяльності органів місцевого самоврядування в кадровій сфері;
- низкою проблем, успадкованих від попередньої влади, передусім корумпованістю, низькою моральністю, недотриманням вимог щодо політичної нейтральності;
- недостатнім рівнем професіоналізму та адміністративної культури посадових осіб місцевого самоврядування, недосконалістю системи їх підготовки та недостатністю ресурсного забезпечення цього процесу;
- неprestижністю служби в органах місцевого самоврядування, низьким рівнем соціальної мотивації та соціального захисту посадових осіб місцевого самоврядування;
- відсутністю цілісної кадрової системи та нерозвиненістю інститутів професіоналізації системи державного управління, передусім підготовки та використання кадрового резерву;
- недосконалістю громадського та державного контролю за діяльністю персоналу органів місцевого самоврядування, критеріїв та механізму об'єктивної оцінки їх роботи.

Дедалі гостріше постає питання формування якісно нової генерації управлінських кадрів – службовців органів місцевого самоврядування, свідомо орієнтація та фаховий рівень яких відповідали б потребам часу, прагненням,

сподіванням і вимогам українського народу до системи адміністративного забезпечення державного управління [39, с. 35].

Для успішного розвитку кадрової політики необхідно спрямувати зусилля на реалізацію таких заходів, як: інтегрування системи управління людськими ресурсами у процесі реформування державної служби; розвиток такої кадрової політики, яка давала б можливість формувати та постійно оновлювати управлінський кадровий потенціал.

Термінової реконструкції потребують більшість об'єктів комунальної власності. Вкрай незадовільним є технічний стан мереж і споруд, які експлуатуються підприємствами житлово-комунального господарства. Зокрема, в аварійному стані перебуває третина водопровідних та каналізаційних мереж, майже 14 тис. кілометрів теплових мереж, погіршується стан житлового фонду України. Близько 40 тис. будинків належать до категорії аварійних, а всього потребує ремонту кожний третій будинок.

Досі залишається неврегульованою проблема розмежування повноважень між органами виконавчої влади на місцях та органами місцевого самоврядування, між органами місцевого самоврядування територіального рівня (село, селище, місто, район у місті, район, область), що постійно приводить до виникнення конфліктних ситуацій під час вирішення питань місцевого і регіонального розвитку. У багатьох регіонах бачимо помітний адміністративний тиск на посадових осіб з боку керівників місцевих адміністрацій.

Вирішення проблем розвитку місцевого самоврядування бачиться на шляху здійснення адміністративної реформи на місцевому та регіональному рівнях:

- розмежування функцій і повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування і, що не менш важливо, між органами місцевого самоврядування різних рівнів;

- розв'язання проблем довгострокового стратегічного планування розвитку територій;

- налагодження співробітництва місцевих органів влади, неурядових організацій, бізнесових структур;

- чітке визначення статусу органів місцевого самоврядування регіонального рівня, місцевих державних адміністрацій.

На шляху законодавчого забезпечення реформи місцевого самоврядування:

- прийняття нової редакції Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»

- розроблення і прийняття Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування;

- здійснення кодифікації законодавства про місцеве самоврядування.

На шляху зміцнення фінансово-економічних основ місцевого самоврядування:

- вдосконалення положень Бюджетного Кодексу України в сфері міжбюджетних відносин на рівні району, міст районного значення, селищ та сіл.

- визначення і встановлення мінімальних державних соціальних стандартів надання громадських послуг населенню та фінансових нормативів їх забезпечення.

- здійснення паспортизації комунальних бюджетних установ та об'єктів, визначення фактичних витрат на їх утримання для кожної адміністративно-територіальної одиниці, розроблення на цій базі мінімальних рівнів місцевих бюджетів;

- розроблення правового статусу комунальної власності, об'єктів спільної власності територіальних громад;

- проведення реформи житлово-комунального господарства.

На шляху проведення реформи адміністративно – територіального устрою:

- надзвичайно важливою є проблема вдосконалення системи адміністративно-територіального устрою;

- визначення статусу адміністративно-територіальних одиниць первинного рівня та критеріїв забезпечення їх дієздатності та самоврядності.
- визначення оптимальних кордонів адміністративно-територіальних одиниць;
- обов’язкове проведення комплексу земельних кадастрових робіт;
- опрацювання і прийняття Закону «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою».

Всі ці проблеми потребують пильної уваги, опрацювання і невідкладного вирішення.

3.3. Напрями удосконалення організаційно-правового забезпечення місцевих органів управління

Розроблення цілісної концепції моделі місцевого самоврядування та системи територіальної організації влади торкається потреби внесення змін до Конституції України. У зв’язку з цим можна виділити два питання: перше – чи існує об’єктивна необхідність внесення змін до Конституції України, чи сприятимуть внесені новації вдосконаленню системи місцевої влади, забезпеченню ефективності її функціонування; друге – чи доцільно її вносити саме зараз. Відповіді на ці і питання потребують аналізу особливостей конституційно-правового регулювання та проблем функціонування системи публічної влади на місцях.

Чинна конституційна модель місцевого самоврядування є результатом тривалого пошуку в Україні оптимальної системи територіальної організації влади. Так, починаючи з 1990-х років і до прийняття Конституції 1996 року інститут місцевого самоврядування зазнавав змін майже кожного року. Проведене тоді реформування передбачало різні ступені децентралізації влади: від централізованої системи радянського типу (коли ради різних рівнів

перебували у відносинах підпорядкування) до децентралізації на зразок англо-американської моделі системи місцевої публічної влади.

Наголосимо, що закріплення на сталій основі, на належному юридичному рівні засад функціонування місцевого самоврядування в Конституції України мало велике значення для його становлення і подальшого розвитку. По-перше, вона на найвищому законодавчому рівні закріпила право громади на місцеве самоврядування (принцип визнання і гарантування місцевого самоврядування). По-друге, Конституція чітко визначила недержавну природу місцевого самоврядування. По-третє, вона дала змогу частково децентралізувати владу.

На наш погляд, наявні конституційні норми уже не сприяють подальшому розвитку самоврядування. Причини недостатньої ефективності місцевого самоврядування частково закладені в наявній конституційній моделі.

Так, Конституція України виходить із базового положення про те, що місцеве самоврядування – це право територіальної громади села, селища, міста здійснювати управління місцевими справами. Місцеві громади можуть здійснювати своє право самостійно, тобто через форми прямої демократії, або через органи місцевого самоврядування: представницькі (сільські, селищні, міські ради) та їх виконавчі органи. Ці суб'єкти діють на низовому (базовому) рівні місцевого самоврядування. Водночас у Конституції закріплено своєрідний статус районних і обласних рад: вони є представницькими органами, які представляють спільні інтереси територіальних громад відповідного району чи області. А населення району чи області громадами не визначається, а тому правом на самоврядування не володіє. Таким чином, районні та обласні представницькі органи утворюють так званий вторинний (похідний) рівень місцевого самоврядування, який умовно називають регіональним [62, с. 29].

При цьому і на базовому, і на регіональному рівнях самоврядування існують проблеми, вирішення яких є умовою подальшої децентралізації влади та розвитку місцевого самоврядування. Базовий рівень, передусім, страждає від неналежного ресурсного забезпечення місцевого самоврядування – його матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування.

Зазначимо, що чинна Конституція закріпила визначальні положення щодо матеріальної та фінансової самостійності місцевого самоврядування. Так, у ній передбачено існування комунальної власності як окремої форми публічної власності, а також місцевих бюджетів. Але можливість реалізації цих конституційних норм неоднозначна. Не тільки існування об'єктивних економічних чинників недостатнього матеріального та фінансового забезпечення місцевого самоврядування гальмувало справу. Варто привернути увагу і до формально-юридичної сторони вирішення назрілих проблем.

Конституційне положення щодо права громади управляти комунальною власністю так і залишилося законодавчо незавершеним, тому що відповідний Закон досі не прийнято. Не вдається децентралізувати бюджетну систему та реалізувати принцип формування бюджетів «знизу вгору». Насамперед це пов'язано з недостатністю фінансових ресурсів територіальних громад для самостійного формування місцевих бюджетів «знизу вгору». Насамперед це пов'язано з недостатністю фінансових ресурсів територіальних громад для самостійного формування місцевих бюджетів.

Вирішення цієї проблеми лежить на шляху укрупнення територіальних громад, що передбачає процес об'єднання. За Конституцією України право на об'єднання передбачено лише для громад сусідніх сіл. Закон, який регулював би ці питання відсутній.

Потребує, на наш погляд, негайного вирішення проблема так званого регіонального рівня самоврядування (район і область). Зазначимо, що недостатня ефективність його функціонування зумовлена відсутністю власних виконавчих органів у представницьких органах районного та обласного рівня. Конституцією України передбачено можливість створення лише виконавчого апарату районної та обласної ради (ч. 4 ст. 141). За Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» [11] виконавчий апарат не здійснює управлінські функції, а обмежує свою діяльність організаційним, правовим, інформаційно-аналітичним та матеріально-технічним забезпеченням діяльності ради. Проте надані невиправдано широкі повноваження місцевим державним

адміністраціям, яким районні та обласні самоврядні представницькі органи зобов'язані відповідно до закону делегувати виконавчі функції місцевого самоврядування.

Таким чином, українська модель організації влади на місцях передбачає, що місцеві органи виконавчої влади створюються і діють не з метою здійснення контрольно-наглядових функцій щодо законності дій місцевого самоврядування, як це передбачено у європейських державах, а здійснюють повноваження щодо управління відповідними територіями. Тобто система публічної влади рівня «район – область» реалізується через систему політичного та економічного двовладдя: діють призначені з центру державні адміністрації та обрані громадами місцеві органи влади.

Вказане приводить до суперечок та конфліктів у розмежуванні повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Вказана проблема може бути вирішена шляхом внесення змін до Конституції щодо можливості створення районними та обласними радами власних виконавчих органів.

Найбільш ефективне вирішення вказаних та інших проблем розвитку місцевого самоврядування може бути здійснене, як уже наголошувалося, у комплексі – через реформування системи публічної влади. Ще раз зазначимо, що без внесення змін до Конституції забезпечити повне її реформування у напрямі децентралізації влади неможливо. Як бачиться, існує принаймні два напрями реформування.

Шлях перший виходить з того, що конституційна модель місцевого самоврядування так і не запрацювала належним чином через відсутність необхідного законодавчого забезпечення. Тобто значна частина необхідних законодавчих актів не прийнята й досі. Ось чому цей шлях передбачає два етапи реформування:

1. На законодавчому рівні (внесення змін у чинні закони і прийняття нових законів).
2. Внесення необхідних змін у Конституцію.

Другий варіант передбачає першочергове внесення змін до Конституції, насамперед щодо територіальної основи місцевого самоврядування. Після цього – вдосконалення законодавчої бази.

Кожний з цих шляхів реформування має як позитивні, так і негативні сторони, своїх прихильників і супротивників. Для реалізації першого шляху, як бачиться, втрачено багато часу, протягом якого мали бути прийняті усі необхідні для реалізації норм Конституції законодавчі акти. Таким чином, відсутність незалежного законодавчого забезпечення блокує реалізацію конституційних норм, незважаючи на їх пряму дію.

Важливою для реформи системи публічної влади є проблема щодо ліквідації районної державної адміністрації та необхідності створення виконавчих органів районних та обласний рад. Вказане вирішить проблему функціонування самоврядування на рівні району та частково – на рівні області.

Таким чином, можна дійти висновку, що зміни до Конституції України щодо вдосконалення місцевого самоврядування необхідні, але це дуже відповідальне завдання, яке потребує не тільки цілісного концептуального бачення кінцевого результату реформи місцевої публічної влади, а і своєчасного розроблення і прийняття значної кількості законодавчих актів для реалізації конституційно-правових норм, а також від політичної волі посадових осіб усіх рівнів публічної влади, соціально і політично активного населення до впровадження нової концепції у життя. Тільки в комплексі можлива практична реалізація планів реформування місцевого самоврядування.

ВИСНОВКИ

Під час виконання магістерської роботи, яка присвячувалася організаційно-правовим засадам діяльності місцевих органів влади, було досліджено всі завдання.

У першому розділі роботи, який має назву «Теоретичні засади місцевого самоврядування в Україні», було досліджено систему місцевого управління в Україні, спільні та відмінні ознаки державного та самоврядного управління, взаємодію органів державного та самоврядного управління.

У підпункті 1.1 нами досліджено систему місцевого управління в Україні, що дозволило зробити висновок про те, що на місцевому рівні в системі публічної влади функціонально слід виділити дві самостійні підсистеми управління: державне управління на місцях, що здійснюється місцевими органами виконавчої влади, і самоврядне управління (самоврядування), що здійснюється територіальними громадами безпосередньо і за допомогою створених ними представницьких і виконавчих органів. Тому саме управлінський вплив цих двох підсистем управління на місцевому рівні визначає природу і зміст місцевого управління.

У підпункті 1.2 «Спільні та відмінні ознаки державного та самоврядного управління», ми зробили висновок, що державне і самоврядне управління становлять нерозривну єдність одного процесу – процесу управління суспільними справами в межах певної території. Тому ні державне управління, ні самоврядне управління, взяті окремо одне від одного, не можуть адекватно відтворювати всі аспекти суспільного процесу управління публічної влади на місцях.

Варто зазначити, що і державне управління, яке спирається на владні інститути виконавчих структур, і самоврядне управління мають спільну соціальну мету – найбільш ефективне керування громадськими справами. Різниця полягає в методах керування цими процесами. Якщо «державне

управління незалежно від характеру політичної влади і типу управління базується за принципами субординації, то самоврядне управління в цьому аспекті підпорядковане лише самій громаді»

У підпункті 1.3 було розглянуто взаємодію органів державного та самоврядного управління. В результаті ми зробили висновок, що взаємодія органів місцевого самоврядування та місцевими органами державної виконавчої влади – це особливий вид управлінських правовідносин, у які відповідні органи вступають з метою реалізації спільних цілей та завдань у сфері муніципального управління на засадах рівності й оптимального співвідношення інтересів і які виражаються у координації та узгодженні дій учасників цих відносин, а також поєднанні ресурсів.

Під формою взаємодії слід розуміти способи зовнішнього вираження правовідносин, що складаються у зазначеній сфері. Найбільш поширеними формами взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади є: утворення спільних робочих груп; організація і проведення спільних засідань представників відповідних органів з метою узгодження деяких питань; організація та проведення громадських слухань. Консультацій із територіальною громадою тощо.

У другому розділі магістерської роботи «Організаційно-правова основа діяльності місцевих органів влади» було здійснено аналіз особливостей правового становища місцевих державних адміністрацій, досліджено поняття і правовий статус місцевого самоврядування в Україні, специфіку взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

У підпункті 2.1 дипломної роботи здійснено аналіз особливостей правового становища місцевих державних адміністрацій. В результаті було з'ясовано, що основною функцією місцевої державної адміністрації є виконавча, оскільки цей орган, його діяльність безпосередньо пов'язані з практичною реалізацією виконавчої влади. Місцеві державні адміністрації є юридичними особами. Вони мають печатки із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, рахунки в установах банків України. Місцеві

державні адміністрації очолюють голови відповідних місцевих державних адміністрацій, які призначаються на посаду Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України на строк повноважень Президента України. Місцеві державні адміністрації та їх голови при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України, Кабінетом Міністрів України та підзвітні і підконтрольні Кабінету Міністрів України. Місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження, делеговані їм відповідними обласними, районними радами. Місцеві державні адміністрації при здійсненні своїх повноважень у сфері управління взаємодіють з відповідними міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, з сільськими, селищними і міськими радами, їх виконавчими органами та сільськими, селищними і міськими головами.

У підпункті 2.2 «Поняття та правовий статус місцевого самоврядування в Україні» було з'ясовано, що правовий статус представницького органу місцевого самоврядування визначається не лише сукупністю його прав і обов'язків, визначених Конституцією і законами України та іншими нормативно-правовими актами. Тому можна запропонувати таке визначення поняття правового статусу представницького органу місцевого самоврядування.

Правовий статус представницького органу місцевого самоврядування в Україні (ради) полягав в тому, що цей виборний орган територіальної громади є одним з основних елементів місцевого самоврядування, який має власну, визначену ним самим структуру і який відносно самостійно здійснює надані йому законом повноваження, на підставі функціонального розмежування їх між територіальною громадою і органами, які він утворює.

У підпункті 2.3 було розглянуто специфіку взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. В результаті нами було встановлено, що на практиці розмежування органів державної влади і органів місцевого самоврядування не досить чітке. У законах їх повноваження дублюються: повністю – 16, частково – 12. Однією з причин такого становища є певна неузгодженість Закону «Про місцеві державні адміністрації». Є

нелогічним стан, коли Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» містить власних повноважень виконавчих органів рад 67, а делегованих – аж 80. Власні повноваження стосуються вирішення питань місцевого значення, а делеговані (передані державою) стосуються здійснення програм загальнодержавного значення. Існування двовладдя на обласному та районному рівні не сприяє якісному виконанню повноважень місцевими органами влади.

У третьому розділі магістерської роботи «Напрямки удосконалення організаційно-правових засад органів місцевого самоврядування» було розглянуто проблемні питання діяльності місцевих державних адміністрацій, їх посадових осіб, проблемні питання діяльності органів місцевого самоврядування та напрями їх вирішення, напрями удосконалення організаційно-правового забезпечення місцевих органів управління.

У підпункті 3.1 «Проблемні питання діяльності місцевих державних адміністрацій, їх посадових осіб» було встановлено, що в діяльності місцевих державних адміністрацій існують такі проблемні питання: сьогодні в Україні не призначена третина голів районних державних адміністрацій, недостатнє інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності місцевих державних адміністрацій, відсутність дієвого механізму взаємодії, а також відсутність чіткого розподілу повноважень і відповідальності між органами місцевого самоврядування різного рівня зумовлюють неефективність взаємодії між представницькою та виконавчою гілками влади.

У підпункті 3.2 «Проблемні питання діяльності органів місцевого самоврядування та напрями їх вирішення» було встановлено, що сучасний стан місцевого самоврядування характеризується відсутністю дієвої системи гарантій виконання функцій та повноважень органів місцевого самоврядування та належного матеріального, фінансового, кадрового та іншого ресурсного забезпечення; недостатнім виконанням державою своїх зобов'язань щодо створення умов для розвитку місцевого самоврядування і громадянського суспільства; значною кризою житлово-комунального господарства, системи енерго-, паливо- та водозабезпеченні соціальної інфраструктури; поглибленням

кризи соціально-економічного стану територіальних громад та регіонів; неспроможністю вирішення нагальних питань реформування системи адміністративно-територіального устрою України.

У підпункті 3.3 даної курсової роботи було запропоновано напрями вдосконалення організаційно-правового забезпечення місцевих органів влади. В результаті, ми зробили висновок, зміни до Конституції України щодо вдосконалення місцевого самоврядування необхідні, але це дуже відповідальне завдання, яке потребує не тільки цілісного концептуального бачення кінцевого результату реформи місцевої публічної влади, а і своєчасного розроблення і прийняття значної кількості законодавчих актів для реалізації конституційно-правових норм, а також від політичної волі посадових осіб усіх рівнів публічної влади, соціально і політично активного населення до впровадження нової концепції у життя. Тільки в комплексі можлива практична реалізація планів реформування місцевого самоврядування.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Для того, щоб вирішити проблеми розвитку місцевого самоврядування необхідно:

- розмежувати функції і повноваження між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування і, що не менш важливо, між органами місцевого самоврядування різних рівнів;
- розв'язати проблеми довгострокового стратегічного планування розвитку територій;
- налагодити співробітництво місцевих органів влади, неурядових організацій, бізнесових структур;
- визначити статус органів місцевого самоврядування регіонального рівня, місцевих державних адміністрацій.

На шляху законодавчого забезпечення реформи місцевого самоврядування необхідно:

- прийняти нову редакцію Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»;
- розробити і прийняти Програму законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування;
- здійснити кодифікацію законодавства про місцеве самоврядування.

На шляху зміцнення фінансово-економічних основ місцевого самоврядування необхідно:

- вдосконалити положення Бюджетного Кодексу України в сфері міжбюджетних відносин на рівні району, міст районного значення, селищ та сіл;
- визначити і встановити мінімальні державні соціальні стандарти надання громадських послуг населенню та фінансових нормативів їх забезпечення;

- здійснити паспортизацію комунальних бюджетних установ та об'єктів, визначити фактичні витрати на їх утримання для кожної адміністративно-територіальної одиниці, розробити на цій базі мінімальні рівні місцевих бюджетів;

- розробити правовий статус комунальної власності, об'єктів спільної власності територіальних громад;

- провести реформу житлово-комунального господарства.

На шляху проведення реформи адміністративно – територіального устрою надзвичайно важливими є:

- проблема вдосконалення системи адміністративно-територіального устрою;

- визначення статусу адміністративно-територіальних одиниць первинного рівня та критеріїв забезпечення їх дієздатності та самоврядності.

- визначення оптимальних кордонів адміністративно-територіальних одиниць;

- обов'язкове проведення комплексу земельних кадастрових робіт;

- опрацювання і прийняття Закону «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Європейська Хартія місцевого самоврядування від 01.12.2007. Місцеве самоврядування.1997. № 12. С. 90-94.
2. Конституція Республіки Польща: Закон від 02.04.1997 р. URL: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/poland/poland-r.htm.
3. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80Text>.
4. Положення про відділ організаційної та інформаційної-аналітичної роботи апарату Косівської районної державної адміністрації: затверджено Розпорядженням Косівської районної державної адміністрації від 14.03.2018 р. № 109.
5. Положення про відділ організаційної та інформаційної-аналітичної роботи апарату Коломийської районної державної адміністрації: затверджено Наказом Коломийської районної державної адміністрації від 28.09.2018 р. № 508.
6. Положення про відділ організаційної та інформаційної-аналітичної роботи апарату Калуської районної державної адміністрації: затверджено Розпорядженням Калуської районної державної адміністрації від 17.10.2018 р. № 432. п.4.
7. Положення про департамент суспільних комунікацій виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації): затверджено Розпорядженням виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) від 18.06.2018 р. № 1049.
8. Положення про Управління інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю Івано-Франківської обласної державної адміністрації:

затверджено розпорядженням Івано-Франківської обласної державної адміністрації від 25.04.2016 р. № 255.

9. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 року № 1160-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15Text>.

10. Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України № 339 від 09.03.1999 р. URL: www.zakon1.rada.gov.ua.

11. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80Text>.

12. Про місцеві вибори: Закон України від 14.07.2015 року № 595-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19Text>.

13. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 року № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14Text>.

14. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2001 року № 2625-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14Text>.

15. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 року № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14Text>.

16. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002 року № 93-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15Text>.

17. Про столицю України – місто-герой Київ: Закон України від 15.01.1999 року № 401-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14Text>.

18. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 28 Закону України «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів» (справа про охорону трудових прав

депутатів місцевих рад) від 26.03.2002 № 6-рп/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-02Text>.

19. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України та конституційним поданням 56 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частин першої, другої, третьої, четвертої статті 118, частини третьої статті 133, частин першої, другої, третьої статті 140, частини другої статті 141 Конституції України, статті 23, пункту 3 частини першої статті 30 Закону України «Про державну службу», статей 12, 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», статей 10, 13, 16, пункту 2 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», статей 8, 10 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», статті 18 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v021p710-03Text>.

20. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини другої статті 12 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» (справа про поєднання посади в місцевій державній адміністрації з мандатом депутата місцевої ради). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v016p710-01Text>.

21. Типовий регламент місцевої державної адміністрації : затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999 року № 2263. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2263-99-%D0%BFText>.

22. Авакьян С. Конституционное право: энциклап. Слов. Москва, 2000. С. 373.

23. Алебастрова И. А. Конституционное право зарубежных стран. Москва, 2001. С. 128.

24. Андресюк Б. П. Місцеве самоврядування у сучасній Україні: проблеми і перспективи. Київ: Інформаційно-видавничий центр, 2017. С. 12-13.

25. Баймуратов М. О. Публічна самоврядна (муніципальна) влада в Україні: основні ознаки й особливості. Актуальні проблеми виконання Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «про місцеві державні адміністрації». Київ: Атіка, 2013. 288 с.

26. Батанов О. В. Муніципальне право України: підручник. Харків: Одиссей, 2018. 429 с.

27. Білодід І. К. Словник української мови: в 11 т. Київ: Наукова думка, 1970. Т. 3. 871 с.

28. Бодрова І. І., Серьогін С. Г. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підручник. 2-ге вид., переробл. та допов. Харків: Право, 2013. 360 с.

29. Большой юридический словарь: словарь. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: ИНФРА-М, 2000. 704 с.

30. Борденюк В. Місцеве самоврядування в механізмі держави: конституційно-правовий аспект. Право України. 2013. № 4. С. 12.

31. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: монографія. Київ: Парлам. вид-во, 2007. 576 с.

32. Вировий С. Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Ефективність державного управління. 2014. Вип. 39. С. 201-206.

33. Галаган Л. Інформаційне забезпечення як метод діяльності органів державної влади. Наукові праці Національної бібліотеки України ім. В.І. Вернадського. 2015. Вип. 32. С. 149-153.

34. Ганцюк Т. Сучасний стан та проблеми функціонування механізмів інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності місцевих державних

адміністрацій в Україні. Аспекти публічного управління. 2019. Том 7. №11. С. 68-78.

35. Глухачов Є. Правові проблеми формування системи влади та управління нарівні району у містах України. Актуальні проблеми державного управління. Вип. 1. Харків: Право, 2011. С. 3.

36. Гончарук Н. Т., Прокопенко Л. Л. Взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування: правові й функціональні аспекти. Публічне управління. 2017. Вип.3. с. 31-38.

37. Готовцев А. В. Организационно-правовые вопросы взаимодействия милиции и внутренних войск в охране общественного порядка: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Москва, 2000. 23 с.

38. Григор'єв В. Деякі аспекти інформаційного забезпечення державного управління в сучасних умовах. Бібліотекознавство. Документознавство. Інформологія. 2014. № 2. С. 76-80.

39. Дембіцька С. Кадрове забезпечення органів державної влади в Україні. Вісник Національного університету Львівська політехніка. Юридичні науки. 2014. № 782. С. 33-38.

40. Дегтяр О. А. Інформаційно-аналітичне забезпечення прийняття управлінських рішень у діяльності органів державної влади. Теорія та практика державного управління. 2013. Вип. 3. С. 30-36.

41. Дрешпак В. М. Інформаційно-аналітичне забезпечення органів місцевої влади: навч. посібник. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2007. 160 с.

42. Живодьор К. Взаємодія місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні: проблеми та шляхи вирішення. URL: naub.oa.edu.ua/ 2012.

43. Жовнірчик Я.Ф. Сучасна кадрова політика в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. Інвестиції: практика і досвід. 2017. №12. С. 102-107.

44. Камінська Н. В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз: навч. посіб. Київ: КНТ, 2010. 232 с.

45. Карпенко О. Функціонально-технологічні механізми інформаційно-аналітичного забезпечення органів державного управління: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02; Акад. муніцип. упр. Київ, 2010. 22 с.
46. Ковбасюк Ю. В., Ващенко К.О., Сурмын Ю.П. Державне управління: підручник: у 2 т. Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
47. Козюбра М. І. Державна влада: межі здійснення та форми організації. Українське право. 2005. №1(2). С. 5-13.
48. Корнієнко М. І. Конституційно-правові основи місцевого самоврядування. Муніципальне право України. Київ: Юрінком Інтер, 2001. С. 32.
49. Корнієнко М. І. Основи муніципального права України: навч. посіб. Київ: Знання, 2010. 329 с.
50. Корнійчук О. Інформаційна діяльність місцевих органів виконавчої влади (на прикладі Рівненської та Хмельницької областей): автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01; ЛРІДУ НАДУ при Президентові України. Львів, 2011. 23 с.
51. Крусян А. Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.12 Одеса, 2009. 21 с.
52. Крусян А. Местное управление и самоуправление: к постановке вопроса о содержании и понятии. Юридический вестник. 2008. №1. с. 84-87.
53. Круш П. В., Кожемяченко О.О. Муніципальне управління: навч. посіб. для студ. вузів. Київ: Центр навч. л-ри, 2006. 168 с.
54. Лазор О. Д., Михайлишин Л. Р. Місцеве управління: понятійно-категоріальний апарат. Демократичне врядування: електрон. наук. фах. вид. 2009. № 3. URL: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2009_3/fail/+Lazor.pdf.
55. Лазор О. Місцеве управління: понятійно-категорійний апарат. Демократичне врядування: науковий вісник. 2009. Вип.3. С. 51-64.
56. Лазор О. Я., Лазор О. Д. Місцеве управління: поняття, терміни, визначення. 2-ге вид., переробл. та допов. Київ: Дакор, 2006. 352 с.

57. Луценко С. М. Механізми інформаційного забезпечення публічної влади в Україні: автореф. дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02; Клас. приват. ун-т. Запоріжжя, 2011. 20 с.

58. Майданик О. О. Конституційне право України: навчальний посібник. Київ: Алерта, 2011. 380 с.

59. Макаров Г. В., Держалюк О. М., Каплан Ю. Б. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні. Київ: Національний інститут стратегічних досліджень, 2011. С. 27.

60. Малик Я. Й. До питання про взаємодію органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні. Збірник наукових праць «Ефективність державного управління». 2015. Вип. 43. с295-302.

61. Малиновський В. Я. Державне управління: навч. посіб. Київ: Аті-ка, 2017. 205 с.

62. Мальчин Ю. Проблеми розвитку місцевого самоврядування в Україні. Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Історичні науки. 2017. Т. 28(67), № 1. С. 25-31.

63. Матвієнко О. В., Цивін М. Н. Інформаційне забезпечення державного управління: навч. посіб. Київ: Центр учбової літератури, 2010. 152 с.

64. Михайло Бно-Айриян Порядок vs хаос: почему правильный менеджмент критично важен. Украинская правда. 2020. URL: <https://www.pravda.com.ua/rus/columns/2020/04/14/7247864/>.

65. Михненко А., Лекарь Т. Особливості моделювання системи пошуку та відбору кадрів в органах виконавчої влади України. URL: <http://www.nbuv.gov.ua.e.Journals>.

66. Ожегов С. И. Словарь русского языка. Москва: Русск. яз., 1990. 917 с.

67. Панчишин Р. І. Поняття та форми взаємодії органів місцевого самоврядування і місцевих органів державної виконавчої влади. Право і суспільство. 2018. № 6. с. 108-113.

68. Погорілко В. Ф., Фрицький О. Ф. Муніципальне право України. Київ: Юрінком Інтер, 2011. С. 40.
69. Погорілко В. Ф., Фрицький О. Ф. Муніципальне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2016. 592 с.
70. Прудников А. С., Ларин Л. А., Аксютин М.В. Местное самоуправление (управление) в зарубежных странах. Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2018. 271 с.
71. Серьогін С. Структура та компетенційні проблеми організації місцевого самоврядування в Україні. Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. Вип. 1. Харків: Право, 2011. С. 102.
72. Серьогіна С. Г. Форма правління: питання конституційно-правової теорії та практики: монографія. Харків: Право, 2011. 768 с.
73. Степанов В. Механізм інформаційно-аналітичного забезпечення державної інформаційної політики. Теорія та практика державного управління. 2016. Вип. 3. С. 139-145.
74. Сторожук І. П. Поняття та система місцевого управління. Університетські наукові записки. 2011. № 4(40). с. 245-249.
75. Страшун Б. А. Конституційне право: словар. Москва, 2001. С. 404.
76. Тадевосян Э. В. Социология: учеб. пособие. Москва: Знание, 1995. 270с.
77. Тихомиров Ю. А. Управление и самоуправление в социалистическом обществе. Москва: Знание, 2000. 311 с.
78. Уманський Ю. Інформаційне забезпечення системи державного управління: автореф. дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02.; Клас. приват. ун-т. Запоріжжя, 2018. 24 с.
79. Фрицький О. Ф. Конституційне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2013. 536 с.
80. Фурман Р. Інформаційне забезпечення органів державної влади: проблеми та шляхи їх подолання. Університетські наукові записки. 2009. № 1. С. 357-361.

81. Шатілін Г. В. Взаємодія та розмежування повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. 2013. №4. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/conf/2013-4/doc/2/19.pdf>.

82. Шевчук О. М. Взаємодія та координація органів державної влади щодо забезпечення державного контролю у сфері обігу наркотичних засобів та психотропних речовин. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». 2014. №8. с. 126-129.

83. Шемпученко Ю. С. Великий енциклопедичний юридичний словник. 2-ге вид., переробл. і допов. Київ: Юрид. думка, 2012. 1020 с.

84. Шемшученко Ю. С. Конституційне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. Т.2. Київ: Юридична думка, 2008. 800 с.

85. Шляхтун П. П. Конституційне право: словник термінів. Київ : Либідь, 2005. 568 с.

86. Шляхтун П. П. Конституційне право: словн. Терм. Київ, Либідь, 2015. С. 124.

87. Шугрина Е. С. Муниципальное право: учебное пособие. Новосибирск: Изд-во Новосиб. Ун-та, 2005. 250 с.

88. Ярмиш О. Н., Серьогін В. О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні. Харків: Видавництво Національного університету внутрішніх справ, 2002. 537 с.

89. Яценко Т. Взаємовідносини органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій з питань реалізації делегованих повноважень. Державне управління та місцеве самоврядування. 2016. Вип. 2 (29). с.183-189.